

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
И ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИКОВ

Монография

Под общей редакцией
доктора юридических наук
Н.В. Субановой

МОСКВА • 2016

УДК 343.16:343.57
ББК 67.721:67408.132
ДЗ9

Под общей редакцией Н.В. Субановой, заместителя директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук.

Рецензенты:

Т.А. Боголюбова, главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

С.А. Невский, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юридических наук, профессор.

ДЗ9 **Деятельность прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков:** монография / [О.А. Евланова и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 212 с.

В монографии рассмотрены основные актуальные проблемы противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров в Российской Федерации.

Проанализированы состояние, динамика, региональные различия преступности данного вида за 2009 – 2014 гг., дан анализ состояния административных правонарушений в этой сфере.

Особо выделена роль прокурорского надзора как основной функции прокуратуры в предупреждении преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков.

Дан анализ законодательства в сфере оборота наркотиков и предупреждения их незаконного оборота, рассмотрены основные коллизии законодательного регулирования.

Серьезное внимание уделено анализу организационных и правоприменительных проблем, существенно снижающих качество борьбы с рассматриваемым видом преступности. Акцентируется внимание на укреплении взаимодействия органов прокуратуры со всеми государственными органами, институтами гражданского общества, участвующими в профилактике незаконного оборота наркотиков и их немедицинского потребления.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов образовательных организаций высшего образования, сотрудников правоохранительных и иных государственных и муниципальных органов, судей, а также всех интересующихся вопросами противодействия незаконному обороту наркотиков, деятельности прокуратуры в сфере предупреждения правонарушений.

УДК 343.16:343.57
ББК 67.721:67408.132

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2016

Коллектив авторов

Л.И. Александрова, старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 2.1 главы 2 (совместно с Т.А. Дикановой);

Т.В. Ашиткова, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 2.3 главы 2 (совместно с Н.В. Субановой);

О.С. Галаева, научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 1.1 главы 1 (совместно с О.А. Евлановой, Е.А. Шекк, Г.Ф. Коимшиди, Е.П. Горшечниковой, В.В. Меркурьевым, Д.А. Соколовым), § 1.2 главы 1 (совместно с О.А. Евлановой, Е.А. Шекк, Г.Ф. Коимшиди);

Е.П. Горшечникова, старший научный сотрудник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 1.1 главы 1 (совместно с О.А. Евлановой, Е.А. Шекк, Г.Ф. Коимшиди, О.С. Галаевой, В.В. Меркурьевым, Д.А. Соколовым);

А.В. Гришин, профессор кафедры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент – § 2.2 главы 2;

Т.А. Диканова, заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент – § 2.1 главы 2 (совместно с Л.И. Александровой);

О.А. Евланова, заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 1.1 главы 1 (совместно с Е.А. Шекк, Г.Ф. Коимшиди, Е.П. Горшечниковой, О.С. Галаевой, В.В. Меркурьевым, Д.А. Соколовым), § 1.2 главы 1 (совместно с Е.А. Шекк, Г.Ф. Коимшиди, О.С. Галаевой);

Г.Ф. Коимшиди, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат технических наук, доцент – § 1.1 главы 1 (совместно с О.А. Евлановой, Е.А. Шекк, Е.П. Горшечниковой, О.С. Галаевой, В.В. Меркурьевым, Д.А. Соколовым), § 1.2 главы 1 (совместно с О.А. Евлановой, Е.А. Шекк, О.С. Галаевой);

В.В. Меркурьев, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор – § 1.1 главы 1 (совместно с О.А. Евлано-

вой, Г.Ф. Коимшиди, Е.П. Горшечниковой, О.С. Галаевой, Е.А. Шекк, Д.А. Соколовым);

Д.А. Соколов, старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 1.1 главы 1 (совместно с О.А. Евлановой, Г.Ф. Коимшиди, Е.П. Горшечниковой, О.С. Галаевой, В.В. Меркурьевым, Е.А. Шекк);

Н.В. Субанова, заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук – введение, § 2.3 главы 2 (совместно с Т.В. Ашитковой);

Е.А. Шекк, старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 1.1 главы 1 (совместно с О.А. Евлановой, Г.Ф. Коимшиди, Е.П. Горшечниковой, О.С. Галаевой, В.В. Меркурьевым, Д.А. Соколовым), § 1.2 главы 1 (совместно с О.А. Евлановой, Г.Ф. Коимшиди, О.С. Галаевой).

Оглавление

Введение	6
Глава 1. Состояние преступности и правонарушаемости в сфере оборота наркотиков	13
§ 1.1. Характеристики преступности и правонарушаемости в сфере незаконного оборота наркотиков в Российской Федерации в 2009–2014 гг.....	13
§ 1.2. Территориальные различия преступности в сфере незаконного оборота наркотиков.....	69
Глава 2. Особенности деятельности прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков	93
§ 2.1. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере перемещения наркотиков через таможенную границу Таможенного союза..	93
§ 2.2. Деятельность прокуратуры по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в сфере незаконного оборота наркотиков.....	144
§ 2.3. Предупреждение преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков средствами прокурорского надзора.....	171
Литература	200

Введение

Анализ ситуации в сфере немедицинского потребления наркотиков в Российской Федерации и противодействия их незаконному обороту свидетельствует о высоком уровне наркотизации населения России, который остается основным фактором подрыва демографического и социально-экономического потенциала страны.

Нарастают медицинские и социальные проблемы, связанные с незаконным употреблением наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров: ежегодно более 60 тыс. человек умирают от патологий жизненно важных органов из-за систематического употребления наркотиков. Ежедневно 8 млн наркопотребителей тратят на наркотики 4,5 млрд руб., выводя из ВВП страны в доход наркопреступников до 1,5 трлн руб., что в 1,5 раза выше, чем бюджет Министерства обороны, и в 3,5 раза больше бюджета Министерства здравоохранения¹.

Ухудшение социально-экономических условий жизни значительной части населения в России в 90-е гг. XX – начале XXI в., подрыв системы этических ценностей, снижение духовности в обществе, экспансия международного наркобизнеса, распространение моды на наркотики в молодежной среде – все это способствовало масштабной наркотизации населения².

В числе сохраняющих свое действие политических и социально-экономических факторов, способствующих развитию криминального рынка оборота наркотиков, можно отметить: недостатки государственной политики по формированию здорового, трезвого образа жизни среди молодежи; ухудшение социально-экономической обстановки в различных регионах страны; усиление негативных политических и социально-экономических тенденций в ряде стран СНГ за прошедшие с момента распада СССР десятилетия; ограниченные возможности таможенных органов России; внимание международной наркомафии к российскому рынку наркотических средств; сверхвысокую доходность крими-

¹ *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. зап. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С.16.*

²См., напр.: *Букаев А.В., Втюрин А.В. Наркотизация несовершеннолетних: современное состояние // Юрид. наука и правоохранительная практика. 2008. № 1 (4). С. 95.*

нальных операций с наркотиками; недостатки государственного контроля за легальным оборотом наркотиков¹.

Наличие очагов государственной нестабильности, этнические и межгосударственные конфликты в регионах с традиционным наркопроизводством также влекут за собой усиление наркотрафика на территории России.

Прозрачность государственной границы с Казахстаном, упрощенный режим въезда на территорию Российской Федерации и выезда с ее территории для жителей ряда стран порождают масштабную нелегальную иммиграцию жителей среднеазиатских государств – участников СНГ, Китая, Северной Кореи, Вьетнама.

Нестабильность экономической ситуации, снижение жизненного уровня для большей части населения, безработица, отсутствие условий для улучшения ситуации, утрата чувства личной значимости и жизненных перспектив, резкое расслоение в обществе; массивное влияние западной культуры и пропаганда западного стиля жизни; утрата жизненных ценностей и ориентиров; развал системы детских и молодежных организаций; ослабление семейных связей являются «благоприятной» средой для бурного неконтролируемого роста наркопреступности и других нарушений в сфере оборота наркотиков².

«В последние годы наркотики перешли из субкультуры в массовую культуру, нормы и ценности которой транслируются посредством средств массовой информации. Субкультурные группы, в которых использование наркотиков являлось рутинной практикой, начинают растворяться в более широких группах или сообществах, ассимилируясь «нормальными» сообществами»³.

Сцены употребления наркотиков, иных одурманивающих веществ демонстрируются на телевидении и в кино как естественный атрибут современной культуры, неотъемлемая часть до-

¹ См., напр.: *Наркомания в России: угроза нации* (Аналитический доклад, год 2000) URL: <http://www.narcom.ru/publ/info/508>

² См.: *Состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотиков. Региональные различия: монография* / под ред. О.А. Евлановой. М.: Юрлитинформ, 2013.

³ Яковлев А.М. Преступность и социальная психология. М., 1971. С. 164. Цит. по: Боголюбова Т.А. Незаконное потребление наркотиков и их незаконный оборот: соотношение понятий (Размышления по поводу статьи А.В. Федорова «Наркокриминология как одно из направлений криминологии») // Наркоконтроль. 2013. № 3.

суга. «Современные СМИ на страницах печати и с телеэкранов ретранслируют и пропагандируют зарубежный «гламур», роскошь, высокие стандарты потребления, недоступные для подавляющего большинства российской молодежи. Это формирует у части молодежи имитационные модели поведения, провоцирует их на уход от действительности в наркоманию»¹.

Объективный общий рост потребительских возможностей населения, произошедший за последние годы, благоприятно сказался на конъюнктуре наркорынка: самую большую социальную категорию лиц, потребляющих наркотики, составляют бизнесмены (около 31%). Высокая доходность наркоделок, сулящая быстрое обогащение без больших материальных и трудовых вложений, делает рынок нелегального оборота наркотиков заманчивым видом бизнеса для людей, не отягощенных моральными нормами и высокими духовными и идеологическими установками.

Следует согласиться с мнением специалистов в области изучения причин распространения наркотиков в России, что «массовая наркотизация населения может иметь место только там и тогда, где и когда налажено поступление изъятых из свободного обращения средств и веществ к их потребителям... Известные практике случаи ятрогенной (т.е. возникающей в процессе лечения) наркомании, как и результаты экспериментов с лекарствами отдельных лиц, не могут обеспечить массового распространения обращения к наркотикам, фиксируемого по всем без исключения регионам России... Специфика проблемы распространения в стране средств и веществ, изъятых из свободного оборота, состоит в том, что именно «предложение» сформировало и постоянно воспроизводит массовый «спрос» на них»².

Настоящее исследование посвящено актуальной проблеме предупреждения преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков³.

Деятельность прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений отчасти обусловлена положениями ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокурату-

¹ *Кашин В.И.* Наркомания в России: афганская опухоль, американские метастазы. URL: http://kprf.ru/rus_soc/66787.html

² *Боголюбова Т.А.* Указ. соч.

³ Следует отметить, что в данной монографии авторским коллективом принято решение не углубляться в полемику относительно терминов «предупреждение» и «профилактика» и рассматривать их как тождественные.

ре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), где целевым назначением прокуратуры представляется обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности. Для достижения поставленных целей прокурор должен принимать соответствующие меры, направленные на выявление как нарушений законов, так и причин и условий, им способствующих. В этой деятельности сокрыт превентивный потенциал деятельности прокуратуры.

Очевидно, что для организации предупредительной деятельности прокуратуры должны быть приняты соответствующие регламентирующие этот процесс ведомственные распорядительные документы. Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» обратил внимание на рассматриваемые в монографии проблемы, указав, что надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе о ее предупреждении, является приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Кроме того, при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии преступности рекомендуется применять отечественный и зарубежный опыт в области ее профилактики.

Данным документом максимально подробно и комплексно рассмотрены возможные формы деятельности прокурора по профилактике преступности и иных правонарушений. Среди прочего отмечаются: устранение мерами прокурорского реагирования причин и условий, способствовавших нарушению закона; использование новых форм и методов работы по предупреждению преступности; рассмотрение на координационных совещаниях наиболее актуальных вопросов, в том числе предупреждения преступлений; широкое использование опыта создания межведомственных рабочих групп и т.п.

Кроме того, в п. 1.1 данного документа отмечено, что особое внимание должно быть обращено на исполнение законов, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств.

Еще одним приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражд-

данина» в числе основных направлений деятельности прокуроров выделено предупреждение преступных проявлений (п. 1).

Суммируя изложенное, можно констатировать, что профилактическая деятельность прокуратуры хотя и не является отдельной ее функцией, однако вполне укладывается в рамки предусмотренных Законом о прокуратуре основных функций. В свою очередь прокуроры комплексно ориентированы руководством на работу по предупреждению преступлений и иных правонарушений.

При подготовке монографии авторский коллектив исходил из того, что работа прокуроров по предупреждению правонарушений представляет собой самостоятельное направление внешнефункциональной деятельности, хотя и не претендующее на роль полноценной функции, но весьма важное с точки зрения профилактики преступных и иных противоправных явлений, позволяющее при профессиональной организации такой работы, основанной на надлежащем анализе складывающейся в районе, регионе, в целом в стране обстановки, а также должном взаимодействии прокуроров со всеми структурными элементами системы противодействия правонарушаемости, минимизировать вред, причиняемый различным группам общественных интересов¹.

Работа была проведена в два этапа, начиная с 2013 г. На первом этапе изучались как вопросы, связанные с легальным оборотом наркотиков в Российской Федерации, так и проблемы противодействия их нелегальному обороту. По результатам проведенной работы был подготовлен и направлен в Генеральную прокуратуру Российской Федерации информационно-аналитический обзор. Вторым этапом стала подготовка данной монографии.

В монографии проанализировано состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотиков, рассмотрен ряд вопросов, связанных с административными правонарушениями в этой сфере. Исследование состояния преступности является необходимым и основополагающим элементом информационно-аналитической деятельности прокурора, включающей оценку уровня сложности криминогенной ситуации в России в целом и в конкретных субъ-

¹ *Прокурорский надзор*: в 2 т. Т. 2. Особенная и Специальная части: учеб. для академического бакалавриата / под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. С. 357–365.

ектах Российской Федерации; корреляционного и дисперсионного анализов, выявления причин и условий, воздействующих в конкретных условиях места и времени на качественные и количественные показатели преступности как в целом, так и по отдельным ее видам. По результатам такого анализа возможно планирование комплекса мер, направленных на нивелирование установленных негативных тенденций, определение круга приоритетов при организации борьбы с преступностью.

На основе проведенной информационно-аналитической работы могут быть сформулированы цели и задачи для субъектов борьбы с преступностью в сфере незаконного оборота наркотиков, а также определен комплекс конкретных мер, направленных на решение задач, связанных с «перетеканием» наркотиков из легального оборота в нелегальный; внесены предложения по корректировке правового, организационного, технического и информационного обеспечения названной деятельности.

В данной работе рассмотрены отдельные наиболее актуальные направления деятельности прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков, такие как:

предупреждение преступлений и иных правонарушений средствами прокурорского надзора за исполнением законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности;

предупреждение преступлений и иных правонарушений средствами прокурорского надзора за исполнением законодательства о лекарственных средствах, содержащих наркотические средства и психотропные вещества и их прекурсоры;

деятельность прокуратуры по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в сфере незаконного оборота наркотиков, а также немедицинского потребления наркотиков лицами несовершеннолетнего возраста;

деятельность прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере перемещения наркотиков через таможенную границу Таможенного союза.

Безусловно, приведенный перечень не является исчерпывающим, в связи с чем в монографии затрагиваются и иные проблемные вопросы в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту.

При подготовке монографии использованы результаты эмпирических исследований, проведенных в 2010–2015 гг. Проана-

лизированы более 2000 приговоров по уголовным делам о незаконном обороте наркотиков, а также материалы прокурорской практики, доклады прокуроров субъектов Российской Федерации, материалы ФСКН России за прошедшие 5 лет¹.

При проведении статистического анализа состояния преступности в сфере незаконного оборота наркотиков и борьбы с ней использованы формы статистической отчетности ГИАЦ МВД России, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Минздрава России, иные формы статистической отчетности, характеризующие социально-экономическое развитие страны.

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» ФСКН России упразднена и ее функции переданы МВД России.

В данной работе характеризуется деятельность прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков, а также иных действовавших в период 2009 – 2014 гг. основных субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков.

Глава 1. Состояние преступности и правонарушаемости в сфере оборота наркотиков¹

§ 1.1. Характеристики преступности и правонарушаемости в сфере незаконного оборота наркотиков в Российской Федерации в 2009 – 2014 гг.

Необходимость комплексного и системного подхода к борьбе с преступностью в сфере незаконного оборота наркотиков и их немедицинским потреблением в настоящее время в Российской Федерации – одна из первостепенных задач нашего общества. Это связано не только с решением демографических остросоциальных проблем, но и с продуцированием через наркопреступность иных видов преступлений.

Исследование и анализ специфики, сущности и качественных характеристик преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотических средств остаются актуальными задачами ученых и практиков также в плане предупреждения проявлений организованной преступности, коррупции, преступности в состоянии наркоопьянения, ряда преступлений против собственности и т.п.

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) 26 июня 2015 г. опубликовало Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год, согласно которому динамика распространения наркотиков по всему миру остается на прежнем уровне, т.е., несмотря на предпринимаемые усилия, не снижается. По примерным подсчетам, общее число людей, употреблявших запрещенные наркотики в 2013 г., по всему миру составляло 246 млн человек.

Масштабы мировой проблемы наркотиков становятся еще более очевидными, если учесть, что по меньшей мере каждый де-

¹ Вопросы оборота *наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров* в редакционных целях, где это не имеет принципиального значения, в монографии далее могут быть обозначены как «в сфере оборота наркотиков», а в случае незаконного их оборота – «в сфере НОН» (общеупотребительные понятия).

святый наркопотребитель является так называемым проблемным наркопотребителем, который страдает каким-либо наркологическим расстройством или наркотической зависимостью. Иными словами, в мире насчитывается около 27 млн «проблемных наркопотребителей»¹.

Все это, безусловно, ложится тяжким бременем на систему здравоохранения и правоохранительную систему, требуя принятия мер по противодействию, устранению последствий, а также профилактике незаконного оборота наркотиков и наркопотребления.

В п. 37 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537, в числе основных источников угроз национальной безопасности названа «деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

Еще десять лет назад общее количество лиц, допускающих незаконное потребление наркотиков в Российской Федерации, оценивалось в 5,99 млн человек (из них 1,87 млн – это подростки и молодежь в возрасте до 24 лет). Такая позиция нашла официальное признание в постановлении Правительства Российской Федерации от 13.09.2005 № 561 «О Федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005 – 2009 годы». В настоящее время, по данным ФСКН России за 2014 г., «рынок» наркопотребления в России составляет 7,3 млн человек (регулярное и эпизодическое потребление), из которых активно употребляют 3 млн человек². Каждый месяц от наркомании в России умирают 5000 человек³.

¹ Всемирный доклад ООН о наркотиках за 2015 г. URL:http://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_R.pdf (дата обращения: 05.10.2015).

² Итоги деятельности Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков в первом полугодии 2015 года. Аналитические материалы ФСКН России.

³ Информационно-аналитическая справка ФСКН России о наркоситуации в Российской Федерации и результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков в I квартале 2014 года.

Из 800 тыс. лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, почти 150 тыс., т.е. каждый пятый, содержатся за совершение преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств¹. В 2012–2014 гг. отмечен активный рост потребления курительных смесей – синтетических каннабиноидов среди детей и подростков.

Высокий уровень распространения наркомании в Российской Федерации подтверждается опросами населения. Согласно данным Левада-Центра, проводившего опрос в мае 2015 г.², число людей, в круг общения которых входят наркопотребители, становится больше. Если на вопрос: «Есть ли среди Ваших родных и близких знакомых люди, которые принимают или принимали наркотики без медицинских показаний?» в 2013 г. утвердительно отвечали 15% респондентов, а в 2014 г. – 13%, то в 2015 г. таких стало 17%. В то же время отказались от ответа на этот вопрос не 2% опрошенных, как в предыдущие 2013–2014 гг., а в два раза больше – 4% граждан.

Весьма тревожным представляется тот факт, что число респондентов, утвердительно ответивших на вопрос: «Пробовали ли Вы когда-либо сами наркотики без медицинских показаний?», возросло с 4–5% в 2013–2014 гг. до 8% в 2015 г. Одновременно число воздержавшихся от ответа также возросло. Учитывая, что процент правдиво-положительных ответов на подобного рода вопросы всегда существенно занижен, можно предполагать, что реальный уровень наркопотребления значительно выше.

В то же время можно говорить о неудовлетворенности граждан уровнем противодействия преступности в сфере незаконно-

¹ См.: *Иванов В.П.* К гуманизации антинаркотического законодательства // Перспективы совершенствования правовых институтов в условиях формирования новой национальной антинаркотической модели: сб. материалов Всероссийской науч.-практ. конф. 25 октября 2011 г. Ч. 1. Ростов н/Д, 2011. С. 18.

² Опрошено по репрезентативной общероссийской выборке городского и сельского населения среди 800 человек в возрасте 18 лет и старше в 134 населенных пунктах 46 регионов страны. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных вместе с данными предыдущих опросов. Статистическая погрешность данных не превышает 4,1%. *Общественное мнение – 2013.* Левада-Центр. М., 2014. С. 77. URL: <http://www.levada.ru/23-06-2015> (дата обращения: 10.09.2015).

го оборота наркотиков со стороны правоохранительных органов. Об этом свидетельствует нарастающая обеспокоенность граждан относительно проблем наркомании. Согласно анализу результатов социологических исследований, большинство граждан России считают, что необходимо вводить уголовную ответственность за потребление наркотиков. Так, на вопрос: «Как бы Вы отнеслись к предложению ввести уголовное преследование за употребление наркотиков, предполагающее принудительное лечение наркоманов?», 72% респондентов отнеслись бы положительно, 19% – нейтрально и лишь 6% – отрицательно (еще 4% затруднились ответить)¹.

В последние годы как на федеральном уровне, так и во многих субъектах Федерации органами законодательной и исполнительной власти принимаются меры правового, организационного, материально-технического и иного характера, направленные на возрождение полноценной системы предупреждения преступлений. В частности, 15 апреля 2014 г. постановлением Правительства Российской Федерации № 345 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», в которой значительное внимание уделено предупреждению отдельных видов преступлений. В целях совершенствования правового регулирования в области профилактики и раннего выявления потребления наркотических средств и психотропных веществ принят Федеральный закон от 07.06.2013 № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ». Поскольку названный закон вступил в силу с конца 2013 г., оценить его эффективность в полном объеме не представляется возможным в силу незначительной правоприменительной практики. Однако можно указать, что в нем закреплены приоритетность мер по профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании, профилактике правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных ве-

¹ URL: <http://www.levada.ru/23-06-2015> (дата обращения: 06.10.2015).

ществ, особенно среди детей и молодежи, а также стимулирование деятельности, направленной на антинаркотическую пропаганду, в качестве одного из основных направлений государственной антинаркотической политики.

Анализ преступности в сфере незаконного оборота наркотиков невозможен без констатации того факта, что в России, как и в мире, существует так называемый криминальный рынок наркотиков. Его существованием объясняется тесная взаимосвязь наркопреступности с организованной преступностью.

Криминальный рынок наркотиков является сложной формой проявления общественно опасных последствий организованной преступной деятельности (организация каналов поставок, транзита и сбыта наркотиков).

Понятием «криминальный рынок» охватывается совокупность общественных отношений по спросу, предложению и приобретению товаров и услуг, оборот и предоставление которых запрещены законом.

В числе наиболее распространенных криминальных рынков в России помимо торговли людьми и организации незаконной миграции, организации притонов или помещений для занятий проституцией по своим объемам и размерам получаемой нелегально прибыли рынок по производству, распространению и контрабанде наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров занимает особое место.

Современные реалии позволяют определить организованную преступность как сложную систему организованных преступных формирований, их отношений и деятельности по поводу и в связи с организацией и функционированием криминальных рынков, которые являются устойчивой средой и основным условием достижения целей преступных сообществ и организованных групп. Последние распространяют свое влияние за пределами российской территории, устанавливая контакты не только с криминальными структурами, но и с законно действующими субъектами экономической деятельности.

Проведенное в 2013 – 2014 гг. научными сотрудниками НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации исследование по теме «Борьба с криминальными рынками в

России»¹ позволяет сделать вывод о расширении и развитии организованной преступной деятельности в экономической сфере, что оказывает дестабилизирующее влияние на политическую, экономическую и социальную ситуацию в стране.

Полученные авторами результаты исследования проблем борьбы с криминальными рынками позволили выработать универсальное определение криминального рынка, под которым следует понимать устойчивую среду и основное условие систематического получения организованными преступными формированиями прибыли посредством незаконного оборота товаров (или иных объектов материального мира), оказания услуг и (или) выполнения работ.

Правильность научной позиции авторского коллектива была подтверждена итогами координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации «О результатах работы правоохранительных органов по борьбе с организованной преступностью, а также эффективности деятельности правоохранительных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности при выявлении и раскрытии преступлений, совершенных организованными группами и преступными сообществами» (01.10.2014, Москва).

Так, п. 2 постановления указанного координационного совещания (далее – постановление по борьбе с организованной преступностью) Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Следственному комитету Российской Федерации с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации было рекомендовано на основе анализа оперативной обстановки и практики расследования уголовных дел выявлять отрасли, наиболее подверженные криминальному влиянию ОПГ и ПС (ПО), сформированных в том числе по этническому принципу.

Особое внимание при этом надлежит уделять выявлению и предупреждению преступлений в топливно-энергетическом, лесопромышленном и агропромышленном комплексах, в сферах

¹ См.: *Борьба с криминальными рынками в России* : монография (в соавторстве) / под общ. ред. В.В. Меркурьева. М.: Проспект, 2015. С. 312.

банковской деятельности, жилищно-коммунального хозяйства, строительства и оборота водных биоресурсов, незаконного оборота наркотиков, а также коррупционных общественно опасных деяний, фактов легализации доходов, полученных преступным путем.

При этом необходимо учитывать, что структура криминального рынка наркотиков представляет собой не беспорядочную совокупность разрозненных преступников или их групп, совершающих отдельные незаконные действия (производство, сбыт, пересылка и др.) в своих интересах, а сложную систему организованных преступных формирований, объединенных общей криминальной целью.

Не случайно согласно п. 37 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года к числу основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности относится деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

В структуре организованной преступности по-прежнему основную долю составляют преступления экономической направленности, а также преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств. Вместе с тем вызывают тревогу изменения указанной структуры, особенно очевидно проявившиеся в 2014 г. (табл. 1.1.1).

Так, в 2014 г. удельный вес преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, совершенных участниками организованных групп или преступных сообществ (преступных организаций), превысил аналогичный показатель преступлений экономической направленности. Если в 2010 г. доля первых составила 27,8%, а вторых – 41,8%, то в 2014 г. сегмент преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, составил 29,7% в структуре организованной преступности, а преступления экономической направленности лишь 26,3%.

Таблица 1.1.1

Сведения о количестве наиболее распространенных преступлений, уголовные дела и материалы о которых окончены расследованием либо разрешены в отчетном периоде, совершенных участниками организованных преступных формирований в России в 2010–2014 гг.¹

Преступления	2010	2011	2012	2013	2014
Всего	25 393	19666	20012	19544	15116
Экономической направленности	10 627	7734	6967	6793	3976
<i>Уд. вес (в %)</i>	<i>41,8</i>	<i>39,3</i>	<i>34,82</i>	<i>34,76</i>	<i>26,3</i>
Незаконный оборот оружия	469	386	607	456	384
<i>Уд. вес (в %)</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,5</i>
Незаконный оборот наркотиков	7069	5564	5628	5100	4487
<i>Уд. вес (в %)</i>	<i>27,8</i>	<i>28,3</i>	<i>28,1</i>	<i>26,1</i>	<i>29,7</i>
Убийство (ст.105 – 107 УК РФ) ²	201	113	109	99	77
<i>Уд. вес (в %)</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Из них по найму	16	5	1	3	-
<i>Уд. вес (в %)</i>	<i>0,1</i>	<i>0,03</i>	<i>0,01</i>	<i>0,02</i>	<i>-</i>
Организация НВФ (ст. 208 УК РФ)	316	332	367	358	419
<i>Уд. вес (в %)</i>	<i>1,2</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>2,8</i>
Бандитизм (ст. 209 УК РФ)	170	153	181	181	168
<i>Уд. вес (в %)</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>
Организация преступного сообщества (ст. 210 УК РФ)	157	114	122	137	198
<i>Уд. вес (в %)</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>1,3</i>

Проблематика наркобизнеса может рассматриваться с различных точек зрения: уголовно-правовой, криминологической, социально-психологической, экономической и многих других. При этом следует отметить, что на Всемирной конференции по организованной транснациональной преступности (Неаполь, 1994 г.) экономико-правовое содержание незаконного оборота наркотиков было определено как «индустрия наркобизнеса»³.

¹ Сводный отчет «О результатах борьбы с организованной преступностью» ГИАЦ МВД России (форма № 582 (1-ОП)).

² С 2014 г. графа называется «Убийство, совершенное группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, п. «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ», графа «из них по найму» отсутствует.

³ Болотский Б.С., Волеводз А.Г., Воронова Е.В., Калачев Б.Ф. Борьба с отмыванием доходов от индустрии наркобизнеса в странах Содружества. М., 2001. С.10.

Криминальный рынок наркотиков, равно как и масштабы наркобизнеса трудно познаваемы. «В современной науке немало пустот, но трудно найти другой пример, когда бы масштабы существующей проблемы столь не соответствовали степени ее изученности, как это имеет место с одним из основных направлений деятельности организованной преступности – наркобизнесом»¹.

Несмотря на отсутствие объективной информации о состоянии криминального рынка наркотиков в России, следует признать, что в настоящее время масштабы его распространения значительно расширились. Подтверждением подобного утверждения могут быть следующие факты: «за период 1965 – 1985 гг. численность зарегистрированных лиц, больных наркоманией, увеличилась с 10 до 15 тыс. человек. В среднем это составляло по 250 человек ежегодно. Однако после изменения социально-политической и экономической обстановки, распада СССР только за период с 1985 по 2002 г. их число возросло в пять раз»².

Последующие годы продолжали характеризоваться ростом как учтенных потребителей наркотиков в целом, так и имеющих диагноз наркомании. По данным экспертов, на сегодняшний день число потребителей наркотических средств исчисляется уже миллионными цифрами: по данным мониторинга наркоситуации в Российской Федерации, в 2011 г. регулярно или время от времени потребляли наркотики до 8,5 млн человек (около 6% населения страны), а численность граждан, хотя бы раз в жизни пробовавших наркотики, составляет 18,5 млн человек (около 13% населения)³. Обеспечение этой массы потребителей «товаром, изъятым из свободного оборота» взял на себя криминальный рынок наркотиков, что не могло не привести и привело к росту годового оборота отечественного наркобизнеса. Например, если в 1997 г. он составлял более 2,5 млрд долларов, то уже в 2004 г. перешаг-

¹ *Ивасенко В.Б.* Незаконный оборот наркотиков и криминальный рынок // Проблемы борьбы с криминальным рынком, экономической и организованной преступностью. М.: Рос. криминологич. ассоциация, 2001. С. 30.

² *Буторин В.К., Ткаченко А.Н., Шитлов С.А.* Основы экономической безопасности. Кемерово, 2007. Т.1. С.156.

³ *Материалы* Всероссийской научно-практической конференции 26 ноября 2012 г. «К 10-летию ФСКН. Новое законодательство и вопросы правоприменительной практики в борьбе с наркопреступностью». М., 2012.

нул рубеж в 3,7 млрд долларов¹. Сегодня прибыль от торговли наркотиками измеряется «астрономическими» цифрами. Это привлекает внимание и транснациональных преступных организаций, и, в первую очередь, террористических, использующих доходы от наркобизнеса для финансирования своей преступной деятельности.

Интересные и обоснованные расчеты годового оборота героина в г. Казани представлены в работе И.С. Нафикова. По его данным, в 2010 г. с учетом числа известных потребителей наркотиков в этом городе, минимальной ежедневной дозы потребления героина и средней стоимости его 1 грамма годовой оборот только этого сегмента криминального розничного рынка наркотиков составил 11 млрд руб. В 2011 г. цены на героин в г. Казани возросли, что не могло не привести к значительному росту доходов, полученных наркобизнесом². Оценка относительной приблизительности этих цифр должна учитывать, что в 2010 г. правоохранными органами г. Казани было изъято всего 9669 г героина, или 0,09% (лишь 1 грамм из каждого килограмма, обращающегося на черном рынке)³, а массив потребителей наркотиков характеризуется высоким уровнем латентности.

Применяя аналогичную методику расчета годового дохода дальневосточной наркомафии, специализирующейся на реализации гашишного масла, В.А. Номоконов и А.М. Железняков получили результат в размере 7,2 млрд руб.⁴

В современных условиях развитие наркобизнеса в России характеризуется проявлением следующих опасных тенденций:

1) монополизацией наркорынка организованными преступными группами. Почти половина опрошенных сотрудников ВНИИ МВД России (42%) констатировали полную монополизацию рынка наркотиков⁵;

¹ *Материалы* Всероссийской научно-практической конференции 26 ноября 2012 г. «К 10-летию ФСКН. Новое законодательство и вопросы правоприменительной практики в борьбе с наркопреступностью». С. 156.

² *Нафиков И.С.* Теневая экономика и организованная преступность в условиях крупного города. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2012. С. 119–120.

³ Там же. 119.

⁴ *Организованная преступность на Дальнем Востоке: тенденции, особенности развития за 20 лет / под ред. В.А. Номоконова.* Владивосток, 2013. С. 139.

⁵ *Нафиков И.С.* Указ. соч. С. 161.

2) дальнейшим укреплением структурного построения и консолидации наркоформирований;

3) усилением конспирации, совершенствованием контрмер в отношении деятельности правоохранительных органов, активизацией работы по ослаблению государственного контроля за наркотиками через коррумпированных госслужащих, лоббирование законодательной деятельности;

4) постоянным обновлением способов контрабанды, включая нетрадиционные; широким использованием современных каналов связи, оповещения, новых информационных технологий и последних технических новинок в средствах слежения и фиксации информации;

5) совершенствованием системы отмывания денег через подставные структуры, связанные с оборотом наличных денег: рестораны, обменные пункты, ломбарды, практически неконтролируемой выдачей кредитов¹. В литературе отмечается, что еще на рубеже XXI в. деньги наркобизнеса стали использоваться для приобретения предприятий топливно-энергетического комплекса. Доходы от наркобизнеса активно используются для поддержания экстремистских и террористических организаций, что еще больше актуализирует его угрозу для национальной безопасности России;

6) вовлечением в наркобизнес представителей легального бизнеса с использованием шантажа, угроз и т.п.;

7) формированием нарколобби, которое обеспечивает противодействие разрабатываемым государством законодательным мерам противодействия ему².

Таким образом, предупреждение преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, связанных с функционированием организованной преступности в сфере незаконного оборота наркотиков и одновременно криминального рынка наркотиков, предполагает, прежде всего, выявление организованных групп

¹ Тезисы выступления зам. начальника отдела Следственного комитета при МВД России М.И. Меркулова на международной конференции «Противодействие незаконному обороту наркотиков, в том числе синтетических наркотических средств. Эффективность международного сотрудничества в данной сфере». Псков, 27–28 апреля 2011 г. С. 298.

² *Галузин А.Ф., Лошкарев В.В.* Антинаркотизм и нарколоббизм: теория, история и современность. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 226–237.

(преступных сообществ), осуществляющих преступную деятельность в данной сфере.

Борьбу с криминальным рынком наркотиков следует рассматривать как деятельность правоохранительных органов по разрушению активно функционирующей системы организованных преступных формирований, без чего применение мер общественного характера (антинаркотическая пропаганда, профилактические мероприятия с группами риска, совершенствование системы раннего выявления наркопотребителей, медицинская и социальная реабилитация наркоманов) не принесет желаемого результата.

Механизмы предупреждения преступлений, связанных с функционированием криминального рынка наркотиков, могут быть самыми разнообразными.

Так, в той или иной степени на выполнение этой задачи направлены решения различных координационных совещаний правоохранительных органов Российской Федерации, в ходе которых среди прочих вопросов обсуждаются проблемы незаконного оборота наркотиков и связанных с ним видов преступности. Таковым является постановление координационного совещания от 06.08.2014 № 2 «Об эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации по выявлению, пресечению, расследованию и профилактике правонарушений и преступлений, связанных с незаконной миграцией, в том числе при использовании миграционного ресурса в экономической деятельности, а также преступлений, совершаемых на территории Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства». В нем констатируется, что особую остроту сохраняет проблема использования в качестве наркокурьеров нелегальных мигрантов, а также находящихся в Российской Федерации на законном основании иностранных граждан. По данным ФСКН России, на территории страны действуют сформированные по этническому признаку преступные группировки, которыми создана устойчивая сеть так называемых оптовых поставок наркотиков. Например, у иностранцев, удельный вес которых в общем числе лиц, совершивших в 2013 г. преступления в данной сфере, составил 3%, изъято 76% героина от общей массы «оптовых поставок». Кроме того, фиксируются случаи создания криминальными структурами под видом представительств иностранных организаций каналов для переброски мигрантов.

В связи с этим ФСКН России наряду с иными правоохранительными органами предписано: принять дополнительные меры к повышению результативности оперативно-розыскных мероприятий в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия совершаемых мигрантами преступлений коррупционной и экстремистской направленности, связанных с незаконным оборотом наркотиков, а также совершаемых в составе организованных групп и преступных сообществ, включая организацию надлежащего взаимодействия следственных и оперативных подразделений в рамках сопровождения по уголовным делам о преступлениях рассматриваемой категории; в целях совершенствования противодействия контрабанде наркотиков, совершаемой мигрантами, обеспечить участие органов в межгосударственных и межведомственных оперативно-профилактических операциях, а также специальных мероприятиях, организуемых ФМС России совместно с МВД России и иными компетентными органами, направленных на перекрытие каналов незаконной миграции; совместно с Федеральной миграционной службой разработать эффективный механизм профилактического воздействия на криминогенные процессы в этнических диаспорах и предупреждения проникновения в их среду криминальных элементов.

Рассматривая вопрос предупреждения преступлений, связанных с функционированием криминального рынка наркотиков, необходимо учитывать тот факт, что Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков согласно п. 8 Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков¹ осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации исполнения законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, а также о противодействии их незаконному обороту.

Между тем, несмотря на достаточно большое количество органов, занимающихся в настоящее время координационной деятельностью, роль и значение прокурорской координации не ослабевают. Органы прокуратуры в соответствии со ст. 8 Закона

¹ Утверждено Указом Президента РФ от 28.07.2004 № 976.

о прокуратуре координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Это также касается борьбы с криминальными рынками, в том числе криминальным рынком наркотиков.

Кроме того, актуально давно высказываемое криминологами предложение о том, чтобы в каждом случае вынесения на обсуждение координационного совещания вопросов, связанных с организованной преступностью, создавалась под руководством прокурора (или уполномоченного им помощника) межведомственная рабочая группа с приглашением специалистов-криминологов. Задача такой группы – проанализировать фактическое положение дел с использованием многообразных источников информации, которыми располагают правоохранительные и иные органы, а также обосновать рекомендации, которые могли бы быть положены в основу решения координационного совещания. Для этого могут также использоваться проведенные государственными и общественными организациями, изучающими проблемы борьбы с преступностью, исследования, в которых прогнозируется развитие криминальной ситуации и криминальных рынков на федеральном и региональном уровнях.

Таким образом, в целом оценивая проблему незаконного оборота наркотиков и их немедицинского потребления в Российской Федерации как одну из острейших в ряду угроз национальной безопасности, необходимо сосредоточить внимание на современном состоянии преступности в сфере незаконного оборота наркотиков и сопутствующих ему тенденциях¹.

В 2014 г. каждое девятое (11,6%) преступление, зарегистрированное в Российской Федерации (2 166 399), было в сфере незаконного оборота наркотиков (далее – НОН) (251 783). Число преступлений в сфере НОН по сравнению с 2013 г. возросло на 21 395 фактов, или на 9,3% (251 783 против 230 388). Причем рост числа преступлений в сфере НОН наблюдался на фоне снижения на 1,8% общего числа зарегистрированных преступлений.

Динамика основных показателей преступности в сфере НОН за последние пятнадцать лет показана на рис. 1.1.1.

¹ См.: *Евланова О.А., Коротков А.П., Шекк Е.А.* Методика анализа преступности, связанной с незаконным оборотом наркотиков. М.: Акад. Ген прокуратуры Рос. Федерации, 2007.

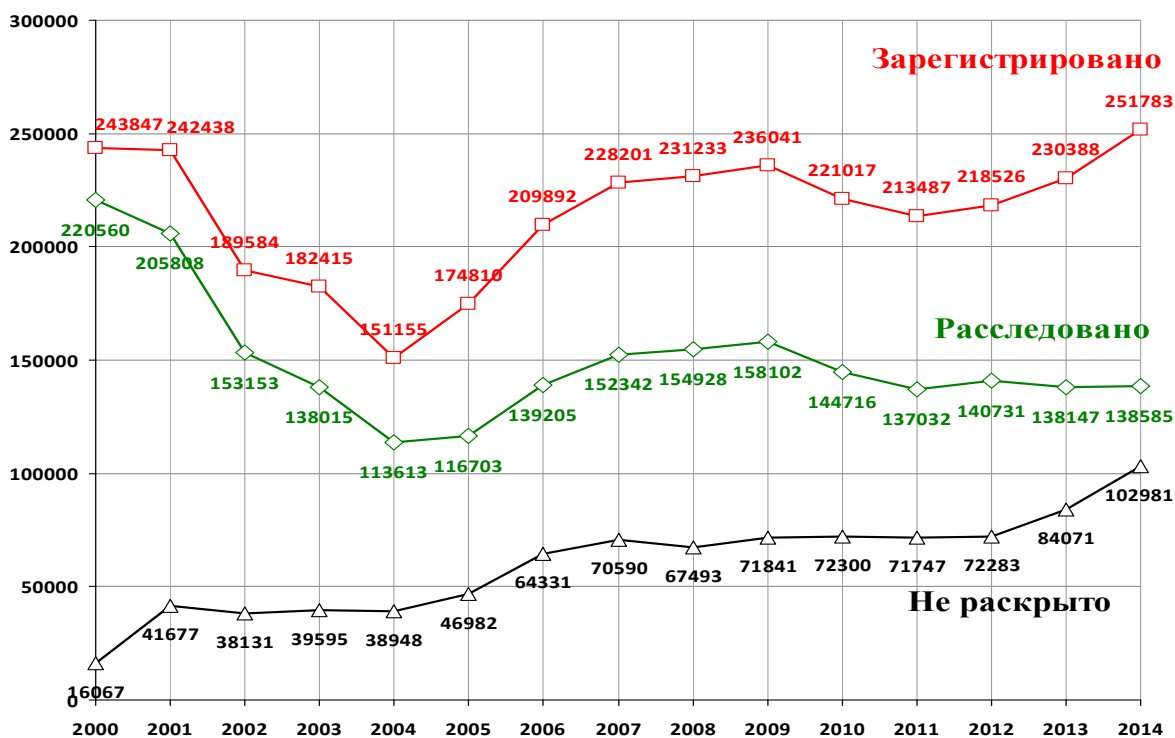


Рис. 1.1.1. Динамика основных показателей преступности в сфере НОН в Российской Федерации в 2000–2014 гг.

С 2004 по 2009 г. наблюдался рост по всем показателям, далее – вплоть до 2011 г. – шло снижение рассматриваемых показателей, а затем вновь их рост. Исключение – число нераскрытых¹ преступлений: в 2010–2012 гг. наблюдалась стабильность этого показателя на уровне 72 тыс. преступлений. При этом число зарегистрированных преступлений в сфере НОН в 2013 г. практически достигло уровня пятилетней давности (- 0,4% по отношению к 2008 г.). В 2014 г. этот уровень был превышен на 8,9%. Особое внимание необходимо обратить на то, что число раскрытых преступлений за шесть лет снизилось на 10,5% (138 585 в 2014 г. против 154 928 в 2008 г.). Остальные показатели за эти пять лет возросли. Число нераскрытых преступлений увеличилось на

¹ Зарегистрировано – число преступлений, зарегистрированных в отчетном периоде; Раскрыто – число преступлений, уголовные дела по которым окончены расследованием либо разрешены в отчетном периоде; Не раскрыто – число преступлений, уголовные дела по которым впервые приостановлены в отчетном периоде; Выявлено лиц – число установленных лиц, совершивших преступления.

52,6% (102 981 против 67 493), а число выявленных лиц – на 9,7% (131 061 против 119 498).

Интересно отметить изменения, произошедшие в 2014 г.: рост числа зарегистрированных преступлений в сфере НОН на 9,3% привел к тому, что число нераскрытых преступлений данного вида возросло на 22,5%, а число раскрытых преступлений практически не изменилось (+0,3%). Вероятно, это свидетельствует об усилении активности правоохранительных органов и об улучшении регистрационной дисциплины. Не исключено, что потенциал правоохранительной системы в условиях дефицита квалифицированных кадров приближается к пределу. На это и указывает факт такого резкого увеличения числа нераскрытых преступлений (табл. 1.1.2).

Таблица 1.1.2

**Динамика относительного прироста
основных показателей преступлений в сфере НОН
(% к прошлому году) в Российской Федерации в 2009–2014 гг.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Зарегистрировано	2,1	-6,4	-3,4	2,4	5,4	9,3
Раскрыто	2,0	-8,5	-5,3	2,7	-1,8	0,3
Не раскрыто	6,4	0,6	-0,8	0,7	16,3	22,5
Выявлено лиц	4,9	-3,1	-2,4	5,6	1,5	3,1

В 2014 г. на 1000 зарегистрированных преступлений в сфере НОН приходилось 550 раскрытых и 409 нераскрытых преступлений (средние значения за пять лет соответственно составляли 618 и 354). На 1000 раскрытых преступлений – 946 выявленных лиц (в среднем за пять лет – 892).

Анализ показателей региональных особенностей преступности в рассматриваемой сфере показывает, что каждое третье (34,3%) преступление в сфере НОН зарегистрировано в 8 субъектах Российской Федерации. В Москве – 20 712 (8,2%), в Санкт-Петербурге – 14 124 (5,6%), в Московской области – 13 041 (5,2%), в Свердловской области – 9405 (3,7%), в Приморском крае – 7988 (3,2%); в Краснодарском крае – 7856 (3,1%), в Красноярском крае – 6990 (2,8%) и в Республике Башкортостан – 6343 (2,5%).

Рост числа зарегистрированных преступлений в сфере НОН в 2014 г. наблюдался в 66 субъектах Российской Федерации. При этом в 37 регионах он являлся значительным и превысил 10%, из них в 8 субъектах – 30%. Так, в Приморском крае число преступлений в сфере НОН за прошедший год возросло на 69,5% (с 4714 фактов в 2013 г. до 7988 в 2014 г.), в Кировской области – на 56,3% (с 1305 до 2040), в Пензенской области – на 47,0% (с 1388 до 2041), в Воронежской области – на 38,1% (с 1899 до 2623), в Республике Марий Эл – на 33,0% (с 612 до 814), в Ивановской области – на 31,6% (с 994 до 1308), в Еврейской автономной области – на 31,5% (с 410 до 539) и в Ульяновской области – на 30,0% (с 1385 до 1800).

Несмотря на общий рост числа преступлений в сфере НОН, в стране в 17 субъектах Российской Федерации наблюдалось их снижение. В 4 регионах это снижение было больше 10%. В Чукотском автономном округе число зарегистрированных преступлений в сфере НОН снизилось с 40 до 36 (-10,0%), в Вологодской области – с 3237 до 2869 (-11,4%), в Республике Калмыкия – с 637 до 533 (-18,8%) и в Республике Адыгея – с 375 до 284 (-24,3%).

Динамика числа зарегистрированных преступлений в сфере НОН по федеральным округам Российской Федерации за последние шесть лет представлена в табл. 1.1.3.

Таблица 1.1.3

**Динамика числа зарегистрированных преступлений
в сфере НОН по федеральным округам Российской Федерации
в 2008–2014 гг.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Центральный ФО	41 735	44 636	42 860	40 709	43 537	48 900	56 124
Приволжский ФО	42 945	45 525	40 241	37 638	37 344	39 427	44 942
Сибирский ФО	42 839	42 069	39 625	38 152	38 462	38 588	40 253
Северо-Западный ФО	18 612	20 580	22 147	24 115	24 546	25 965	26 465
Уральский ФО	21 478	20 602	19 543	19 518	19 629	23 252	25 627
Южный ФО	24 120	23 670	21 523	20 677	20 884	19 407	19 189
Дальневосточный ФО	14 230	13 459	13 408	11 414	11 610	13 068	16 669
Северо-Кавказский ФО	10 781	11 084	10 121	10 090	10 702	10 356	10 765

Структура преступности в 2014 г. в рассматриваемой сфере по федеральным округам представлена на рис. 1.1.2.

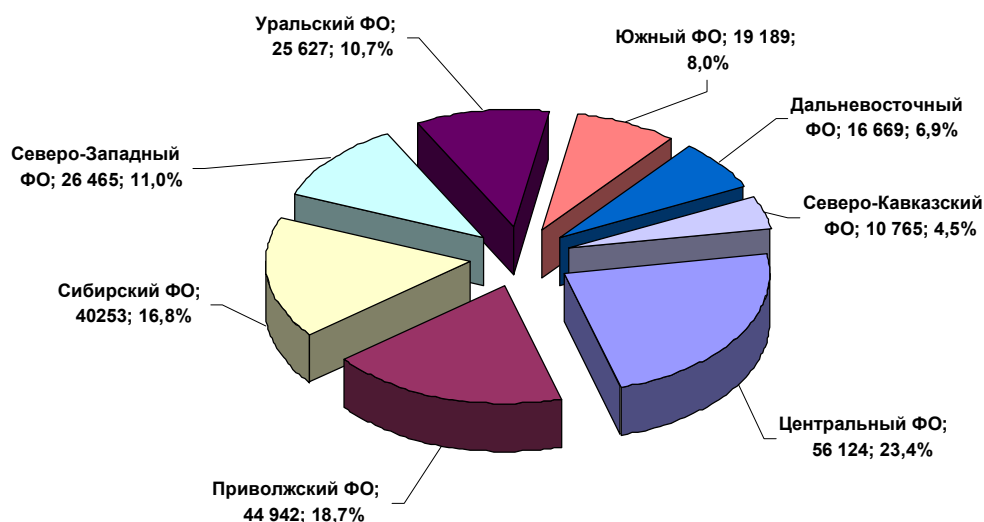


Рис. 1.1.2. Структура преступности в сфере НОН по федеральным округам в 2014 г.

Федеральные округа Российской Федерации по удельному весу числа зарегистрированных преступлений в сфере НОН можно разделить на три группы. В первую группу входят округа с наибольшей пораженностью наркопреступностью, в каждом из которых регистрируется каждое пятое преступление (Центральный – 23,4%, Приволжский – 18,7%, Сибирский – 16,8%). В каждом округе этой группы на протяжении анализируемого периода регистрируется от 37,3 тыс. до 56,1 тыс. преступлений в сфере НОН. Вторую группу составляют округа, в каждом из которых регистрируется каждое десятое преступление (Северо-Западный – 11,0%, Уральский – 10,7%, Южный – 8,0%). В этих округах регистрируется от 19,4 тыс. до 26,5 тыс. преступлений в сфере НОН. В третью группу входят два федеральных округа Российской Федерации, географически расположенные в разных частях России, где регистрация преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков наименьшая. В каждом из них регистрируется одно из двадцати таких преступлений, или от 10,1 тыс. до 16,7 тыс. преступлений в сфере НОН на протяжении рассматриваемых шести лет (Дальневосточный – 6,9% и Северо-Кавказский – 4,5%).

Если рассматривать криминальную нагрузку на население (коэффициенты преступлений в сфере НОН на 100 тыс. населения округов), то получится иная картина (табл. 1.1.4).

**Динамика коэффициентов преступлений в сфере НОН
(на 100 тыс. населения округов) в 2014–2013 гг.**

	2014 г.		2013 г.
	абс. знач.	абс. знач.	прирост, %
Российская Федерация	175,3	160,7	9,0
Дальневосточный ФО	267,7	209,0	28,1
Уральский ФО	209,5	190,6	9,9
Сибирский ФО	208,6	200,2	4,2
Северо-Западный ФО	191,8	189,3	1,3
Приволжский ФО	151,1	132,4	14,1
Центральный ФО	144,6	126,4	14,4
Южный ФО	137,4	139,5	-1,5
Северо-Кавказский ФО	112,3	108,5	3,4

Несмотря на то что в Дальневосточном федеральном округе выявляется только 6,9% от всех преступлений в сфере НОН, в Уральском федеральном округе – 10,7%, а в Сибирском федеральном округе – 16,8%, в этих регионах ежегодно самые высокие коэффициенты таких преступлений – на уровне 200 преступлений на 100 тыс. населения. Аналогичные высокие показатели наблюдаются в Северо-Западном федеральном округе. В остальных федеральных округах коэффициенты преступлений в сфере НОН находятся в диапазоне от 112,3 (Северо-Кавказский федеральный округ) до 151,1 (Приволжский федеральный округ) преступлений на 100 тыс. населения.

Следует обратить внимание на рост коэффициента преступлений в сфере НОН в 2014 г. в федеральных округах: Дальневосточном – на 28,1%, Центральном – на 14,4% и Приволжском – на 14,1%.

Такой значительный рост может быть обусловлен двумя причинами:

появлением новых криминогенных факторов в этих регионах; чрезвычайно высокой латентностью этого вида преступлений в данных округах и некоторым усилением активности правоохранительных органов.

Структура¹ преступлений в сфере НОН в Российской Федерации в 2014 г. показана на рисунках 1.1.3 – 1.1.5.

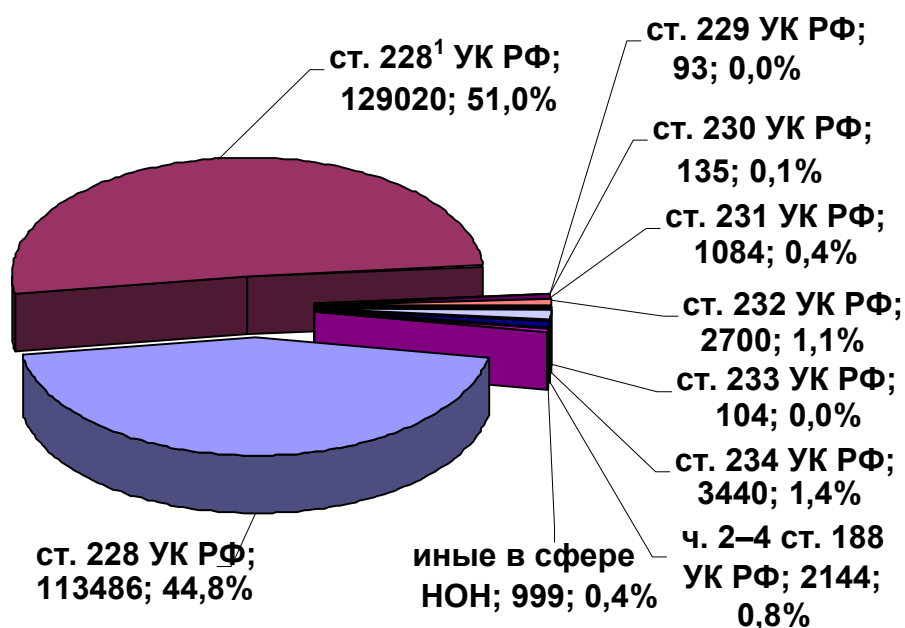


Рис. 1.1.3. Структура преступлений в сфере НОН в Российской Федерации в 2014 г.

В структуре всех преступлений в сфере НОН преобладают преступления, квалифицируемые по ст. 228¹ Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) (51,0% – 129 020 преступлений) и ст. 228 УК РФ (44,8% – 113 486). Из оставшихся выделяются преступления, квалифицируемые по ст. 234 УК РФ (1,5% – 3710), ст. 232 УК РФ (1,1% – 2700) и ч. 2–4 ст.188 УК РФ (0,8% – 2144).

Анализируя массив преступлений, предусмотренных ст. 228 УК РФ (рис. 1.1.4), необходимо обратить внимание на то, что в их структуре такие деяния, как приобретение и хранение наркотических средств и их аналогов, составляют 94,4% (109 157). Изготовление и переработка наркотических средств и их аналогов составляют 4,5% (5198), а перевозка – 1,1% (1270).

¹ Данные статистической формы 171 ГИАЦ МВД России.

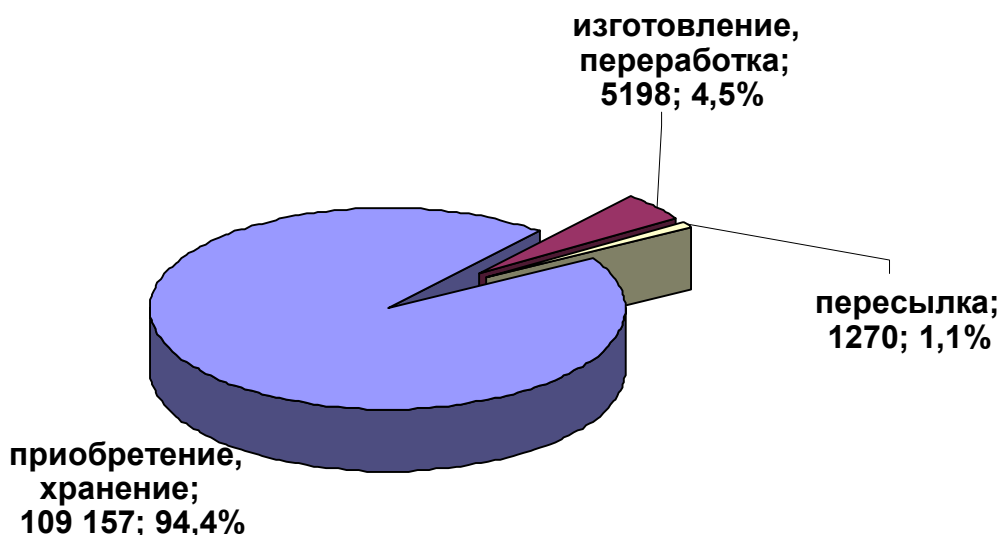


Рис. 1.1.4. Структура преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ в Российской Федерации в 2014 г.

Структура зарегистрированных преступлений, квалифицированных по ст. 228¹ УК РФ (рис. 1.1.5), на 98,91% состоит из сбыта наркотиков (126 031).

Одновременно на фоне активного распространения новых видов синтетических наркотиков удельный вес числа зарегистрированных преступлений, связанных с производством и пересылкой наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, остается мизерным. В 2014 г. из числа всех зарегистрированных преступлений, квалифицированных по ст. 228¹ УК РФ, пересылка составила всего 1,0% (1315 преступлений), а доля выявленного производства – 0,06% (78 преступлений). Наибольшее число выявленных фактов производства зафиксировано в двух регионах: Ленинградская область – 16 преступлений и Кировская область – 12. В большинстве субъектов Российской Федерации число выявленных преступлений, связанных с производством наркотиков, не превышает десяти фактов, что еще раз указывает скорее на недостатки противодействия этому виду преступлений, нежели на реальное положение вещей.

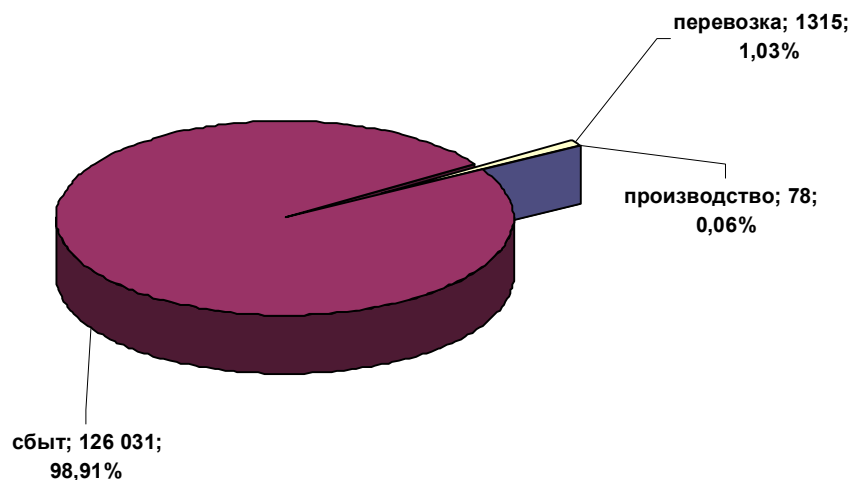


Рис. 1.1.5. Структура преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ в Российской Федерации в 2014 г.

Немаловажное значение в противодействии наркопреступности имеет практика назначения наказаний за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков.

Анализ результатов рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 228 – 234 УК РФ, по основной и дополнительной квалификации на протяжении 2010 – 2014 гг. показывает, что удельный вес числа осужденных к лишению свободы составляет менее половины от общего числа осужденных за наркопреступления: в 2010 г. – 48,2%, в 2011 г. – 44,8%, в 2012 г. – 41,9%, в 2013 г. – 48,3%, в 2014 г. – 41,9%¹. Заслуживает особого внимания значительное распространение практики условного осуждения по делам о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков, доля таких решений судов остается стабильно высокой. Так, в 2014 г. было осуждено к лишению свободы условно 38,5%, в 2013 г. – 34,0%, в 2012 г. – 34,6%, в 2011 г. – 35,0%, в 2010 г. – 34,4% лиц, т.е. более одной трети всех осужденных по основной и дополнительной квалификации. Даже за преступления, предусмотренные ст. 228¹ УК РФ, что в подавляющем большинстве своем сбыт наркотиков, из 22 864

¹ Форма 6-МВ-НОН Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2010–2014 гг.

лиц, осужденных по основной и дополнительной квалификации, 2671 человек (11,7% осужденных) получил наказание в виде лишения свободы условно. Учитывая наблюдавшийся рост наркопреступности, представляется, что такой подход не способствует достижению целей наказания, обозначенных в ч. 2 ст. 43 УК РФ, – восстановления социальной справедливости, а также исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений.

Начиная с 2013 г. существенно изменились показатели, характеризующие число преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размерах, что непосредственно связано с изменениями, внесенными в законодательство. С 1 января 2013 г. вступили в силу подп. «а» п. 4, п. 5, 6, 8 – 10 ст. 2 Федерального закона от 01.03.2012 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которыми в ст. 228, 228¹, 229, 229¹ Уголовного кодекса Российской Федерации введен значительный размер наркотических средств и психотропных веществ. С принятием постановления Правительства Российской Федерации от 01.10.2012 № 1002 установлены новые размеры наркотических средств и психотропных веществ для указанных статей УК РФ. В итоге особо крупный размер практически всех позиций списков наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых запрещен или ограничен на территории Российской Федерации, перенесен в разряд «крупный размер». Размеры веществ, ранее считавшиеся крупным, стали значительным размером. В результате таких изменений в 2013 г. число зарегистрированных преступлений, совершенных в особо крупном размере, сократилось на 91,4%, составив 6833 преступления против 79 803 в 2012 г. (71 327 преступлений в 2011 г.), а в 2014 г. сократилось еще на 43,1% (3889 преступлений). Можно констатировать, что внесенные в законодательство изменения существенно исказили картину преступности в этой сфере, создавая ложное впечатление уменьшения масштабов наркопреступности.

Одним из ключевых вопросов противодействия незаконному обороту наркотиков (в широком смысле) в настоящее время является проблема оборота аналогов наркотических средств, в том числе входящих в курительные смеси, а также новых психоактивных веществ (НПВ). Этому вопросу было посвящено засе-

дание Государственного антинаркотического комитета ФСКН России (далее – ГАК), состоявшееся 6 октября 2014 г. В своем выступлении директор ФСКН России В.П. Иванов отметил, что «с 19 сентября 2014 года медицинскими учреждениями ряда субъектов Федерации начали массово фиксироваться случаи отравления граждан, в том числе несовершеннолетних, так называемыми курительными смесями. Наиболее пораженными оказались территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Кировской области, Республики Башкортостан». Сложность ситуации видится в том, что входящее в состав курительных смесей вещество, в данном случае новое синтезированное вещество метил-2[1-(4-фторбензил)-1-Н-индазол-3-карбоксамид]-3,3,-диметилбутаноат (сокращенно MDMB (N)-Bz-F), не находится в соответствующем перечне наркотических средств или психотропных веществ, подлежащих контролю на территории Российской Федерации (далее – перечень), утвержденном Правительством Российской Федерации¹, и, таким образом, разрешено к свободному обороту. Подобная ситуация показательна и неединична, в связи с чем ФСКН России неоднократно вносились предложения о введении временного запрета на оборот таких новых синтетических веществ до момента их официального внесения в перечень. Специалистами в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков неоднозначно оценивается процедура установления такого запрета, предлагаемая ФСКН России, однако сама идея его введения представляется вполне обоснованной.

Начиная с 2004 г. в Швейцарии, Австрии, Германии и других европейских странах в продаже, главным образом через интернет-магазины, появились растительные курительные смеси под общим названием «Spice». Наибольшее распространение они получили во второй половине 2008 г. Данные смеси позиционировались как легальные вещества, не дающие положительного результата на наркотические пробы, при сходстве их воздействия на организм человека с наркотическими средствами, получаемыми из наркотикосодержащих растений рода «Конопля», и одновременно практически пятикратном превосходстве указанных по

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 (в ред. от 23.06.2014) «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

силе воздействия. Примерно с 2009 г. началось лавинообразное распространение по России данных видов психоактивных веществ. Появилось большое количество сайтов, предлагающих «спайсы» (курительные смеси), которые едва ли не открыто позиционировались в качестве аналогов наркотиков, не запрещенных на тот момент времени законодательно. Действенных мер по борьбе с распространением данных веществ у правоохранительных органов не оказалось, отсутствовала законодательная база.

Внимание к проблеме употребления «спайсов» (курительных смесей) в России особенно возросло после массовых отравлений курительными смесями, начавшихся в середине сентября 2014 г. От «спайсов» пострадали свыше 700 человек, из них порядка 30 скончались¹.

На основании разработанного в Администрации Президента Российской Федерации законопроекта был принят Федеральный закон от 03.02.2015 № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», запрещающий потребление и пропаганду курительных смесей – «спайсов», незаконный оборот потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 234¹ УК РФ), включенных в специальный реестр таких веществ. Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков получила возможность более оперативно реагировать на появление новых наркотических веществ благодаря ведению реестра таких препаратов на основании заявления правоохранительных органов и медицинского заключения. Соответствующую правоприменительную практику анализировать преждевременно, поскольку, по данным статистической формы 1-ЕГС (491), за первое полугодие 2015 г. не возбуждено ни одного уголовного дела.

Одновременно необходимо отметить, что на фоне распространения новых психоактивных веществ в ряде европейских стран в течение некоторого времени отмечалось сужение рынка экстази, альтернативой которому и служили НПВ. В международном масштабе проблема стоит довольно остро, поскольку из года в год продолжает расти число стран, сообщающих в УНП ООН о все большем числе появляющихся НПВ.

¹ Официальный сайт РИА Новости. URL: <http://ria.ru> (дата обращения: 18.02.2015).

Учитывая нуждаемость международного сообщества в согласованных действиях с целью недопущения производства, оборота этих препаратов и злоупотребления ими, УНП ООН запустило консультативную систему раннего оповещения НПВ, которая является первым глобальным ориентиром для контроля подобных веществ. Эта система предлагает актуальную информацию и проверенные методы идентификации веществ, в том числе химических структур, а также их побочных эффектов. Она также представляет различные типы законодательных мер, которые ранее применялись на национальном уровне, а также исследования по токсикологии НПВ, их использованию и обработке. Кроме того, в последнее время отмечается тревожная тенденция в виде инъекционного употребления НПВ¹, и такие формы наркопотребления могут представлять серьезную проблему для учреждений здравоохранения и правоохранительной системы (рис. 1.1.6).

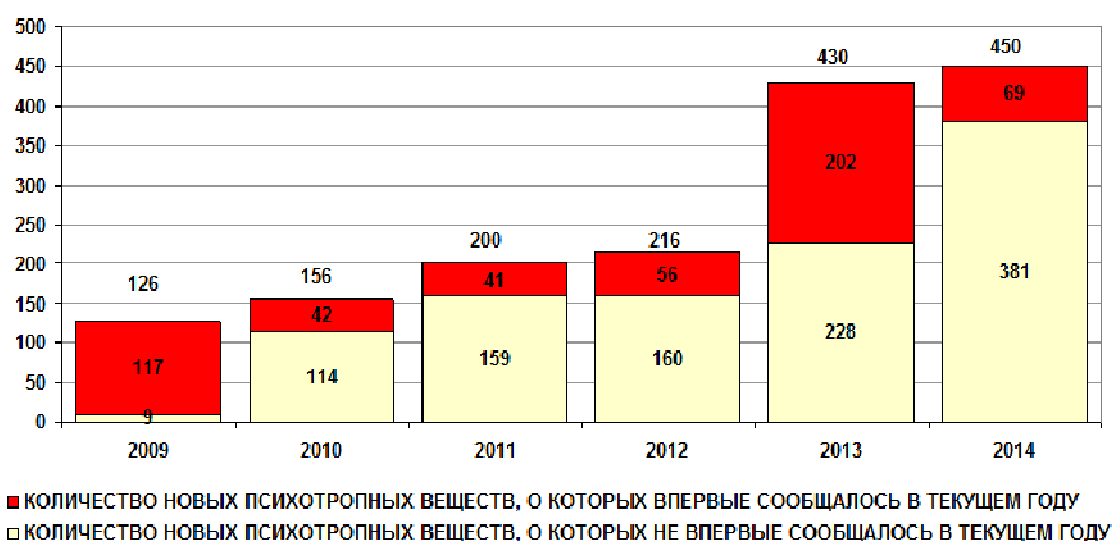


Рис. 1.1.6. Количество новых психоактивных веществ, о которых сообщалось через информационную систему раннего предупреждения

Не надо забывать, что прокуратура России является одним из наиболее значимых и эффективно действующих субъектов профилактики преступности. Осуществляя деятельность по ранней профилактике преступности, прокуратура обладает закрепленными в Законе о прокуратуре полномочиями, включающими прове-

¹ См.: *Всемирный доклад о наркотиках УНП ООН за 2015 г. Резюме*. С. 15.

дение надзорных проверок, координационных и межведомственных совещаний, принятие мер прокурорского реагирования¹.

В качестве примера можно привести состоявшееся в июне 2014 г. межведомственное совещание руководителей правоохранительных органов Российской Федерации «О практике выделения материалов в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков, принятия по таким материалам процессуальных решений, а также расследования соответствующих уголовных дел»².

Так, на указанном межведомственном совещании отмечалось, что широкое распространение получила практика укрытия преступлений посредством невыделения из уголовных дел, возбужденных по фактам приобретения, хранения, перевозки наркотических средств и психотропных веществ или их аналогов, материалов в отношении их сбытчиков при наличии очевидных сведений о сбыте наркотиков, указывающих на признаки уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ст. 228¹ УК РФ. Вместе с тем подавляющее большинство из 5605 наркопреступлений, выявленных прокурорами в ходе надзора в 2013 г., связаны именно с фактами сбыта указанных веществ, что на 1,8% превысило показатель 2012 г. Упомянутые нарушения закона имели место в Республике Коми, Краснодарском крае, Магаданской, Сахалинской, Томской и Тюменской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, а также других регионах.

При анализе правоприменительной практики по результатам проведенных прокурорских проверок установлены случаи нерегистрации сообщений о сбыте наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, полученных в ходе производства по делам об административных правонарушениях. Зачастую сведения о сбыте наркотиков, ставшие известными в ходе расследования, следственными органами игнорируются, и предусмотренные законом процессуальные действия, направленные на получение доказательств по этим фактам, не производятся.

¹ См.: *Каширина О.Н.* Реализация раннепрофилактических мероприятий по предупреждению преступности органами прокуратуры // *Законность.* 2015. № 1 (963). С. 10.

² См.: распоряжение Генерального прокурора Российской Федерации от 15.10.2014 № 568/36р «Об организации исполнения решения межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 27.06.2014 «О практике выделения материалов в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков, принятия по таким материалам процессуальных решений, а также расследования соответствующих уголовных дел».

Серьезного внимания в контексте борьбы с криминальным рынком наркотиков заслуживает возрастающее из года в год число уголовных дел, возбужденных по признакам преступлений, предусмотренных ст. 228¹ УК РФ, предварительное расследование по которым приостановлено на основании пп. 2 – 3 ч. 1 ст. 208 УК РФ. В 2013 г. упомянутые решения приняты по уголовным делам о 84 423 таких преступлениях, что на 16,3% превышает аналогичный показатель 2012 г.

Практически повсеместно надзирающими прокурорами для проведения дополнительного следствия возвращаются уголовные дела о наркопреступлениях в связи с неполнотой проведенного расследования по причине неустановления в ходе расследования обстоятельств, касающихся сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Прокурорами констатировалось, что отсутствие должного взаимодействия следователей и оперативно-розыскных служб крайне негативно отражается на раскрытии и расследовании преступлений, связанных со сбытом наркотиков, которые непосредственно отражают масштабы криминального рынка наркотиков.

Основными недостатками в деятельности оперативных подразделений являются несвоевременное заведение дел оперативного учета, отсутствие детализированных планов работы и комплексного подхода к анализу информации и оперативной работы по розыскным материалам данной категории. Можно добавить отсутствие глубоких оперативных разработок в отношении организованных преступных формирований, специализирующихся на организации наркотрафика и сбыте оптовых партий наркотиков на территории России и их контрабандном ввозе в страну.

Отмечалось, кроме этого, что отрицательно сказывается на эффективности противодействия данному виду преступлений и разобщенность сведений о сбытчиках наркотиков, обстоятельствах и местах возможного сбыта, которыми располагают МВД России и ФСКН России.

Существенную роль в деле предупреждения преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков играет выявление и пресечение *административных правонарушений*, связанных с их незаконным оборотом и немедицинским потреблением (преступления двойной превенции). Однако анализ состояния правонарушаемости в рассматриваемой сфере практически невозможен из-за того, что сопоставление статистических данных об административных правонарушениях в сфере НОН *возможно лишь за по-*

следние два года в связи с существенными изменениями структуры форм статистической отчетности, в частности массива содержащихся в них сведений о числе и составе правонарушений в сфере НОН¹. Такие изменения существенно затрудняют аналитическую деятельность и препятствуют выяснению истинной статистической картины правонарушаемости, а соответственно, и формированию комплекса мер по предупреждению этих негативных проявлений.

Применение предусмотренных законодательством мер воздействия к лицам, совершившим административные правонарушения, направлено в том числе на предупреждение преступлений. Нередко подобные меры оказываются достаточно эффективными, поскольку, с одной стороны, реализуется принцип неотвратимости юридической ответственности даже за совершение малозначительных правонарушений, с другой – лицо, способное совершить преступление, попадает в поле профилактического воздействия и контроля правоохранительной системы на ранней стадии формирования криминального умысла, что, безусловно, имеет психологический профилактический эффект.

Согласно данным статистического отчета по форме 4-МВ-НОН «Сведения об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ» (далее – форма 4-МВ-НОН) последние годы количество административных правонарушений, выявленных органами наркоконтроля и внутренних дел, постоянно снижается. Необходимо отметить, что в форме 4-МВ-НОН учитываются административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, предусмотренные ст. 6.8, 6.9, 6.13, 6.15, 6.16, 10.4, 10.5, ч. 3 ст. 20.20², ст. 20.22 (в случае потребления наркотических средств или психотропных веществ) КоАП РФ.

В 2014 г. было выявлено 138 859 административных правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков, что на 3,2% меньше числа выявленных правонарушений в рассматриваемой сфере в 2013 г. (143 499); в 2013 г. – на 3,7% меньше показателя 2012 г. (149 056).

Следует отметить, что в связи с включением Крыма в состав Российской Федерации показатели по правонарушаемости в сфе-

¹ См. форму 577 ГИАЦ МВД России за 2011–2012 гг.

² С 2014 г. – ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ.

ре оборота наркотических средств незначительно изменились, однако на общую тенденцию это не повлияло. Так, в Крымском федеральном округе в 2014 г. было выявлено 1255 административных правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков, что составило 0,9% от числа выявленных в целом по Российской Федерации. По ст. 6.9 КоАП РФ в Крымском федеральном округе выявлено 597 – 0,7% от показателя по Российской Федерации. Аналогично по ст. 6.8 – 527, или 3%. Далее по тексту статистические данные приведены без учета показателей по Крымскому федеральному округу.

С 2010 по 2014 г. количество выявленных правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков снизилось на 33 823 (19,7%) (рис. 1.1.7). Из них 18 004 (53,2%) – правонарушения, квалифицированные по ст. 20.22 (в случае потребления наркотических средств или психотропных веществ) КоАП РФ. Кроме того, также из них 14 572 (43,1%) – правонарушения, квалифицированные по ст. 6.9 КоАП РФ, значимые изменения показателя по которой произошли в 2013–2014 гг. Итого 96,3% снижения правонарушаемости в сфере незаконного оборота наркотиков обеспечено двумя статьями КоАП РФ.

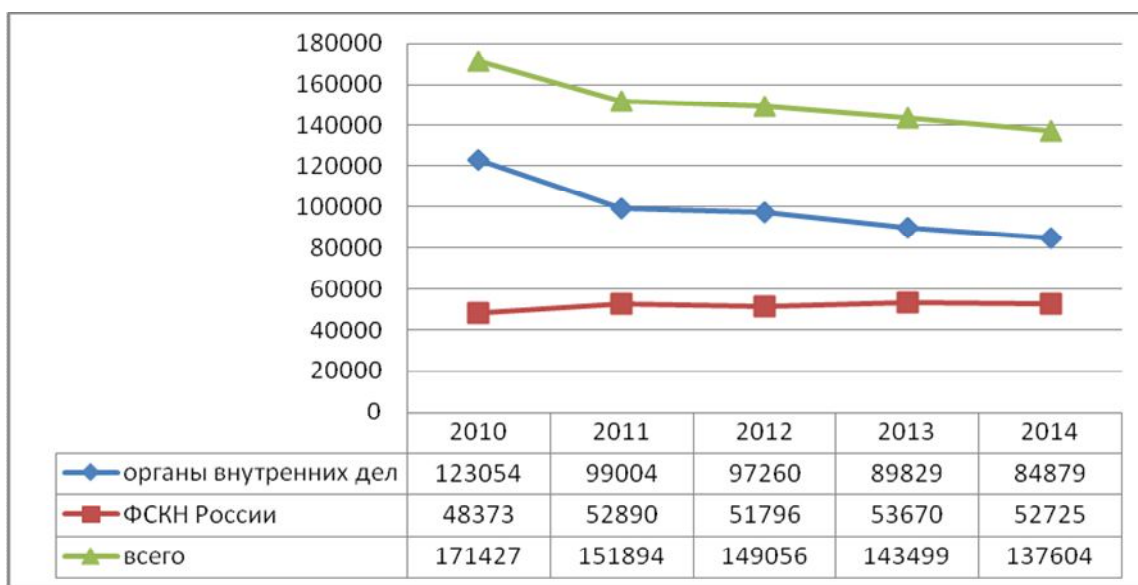


Рис. 1.1.7. Динамика числа выявленных административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.13, 6.15, 6.16, 10.4, 10.5, ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22 (в случае потребления наркотических средств или психотропных веществ) КоАП РФ

Органами ФСКН России в 2014 г. было выявлено 38,2% от общего числа выявленных административных правонарушений в анализируемой сфере (для сравнения: в 2010 г. – 28,2%).

Из общего числа выявленных правонарушений в 2014 г. основную часть составили правонарушения, ответственность за которые предусмотрена ст. 6.9 КоАП РФ, т.е. потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача – 88 554 (64,4% от общего числа выявленных правонарушений в анализируемой сфере) (рис. 1.1.8).

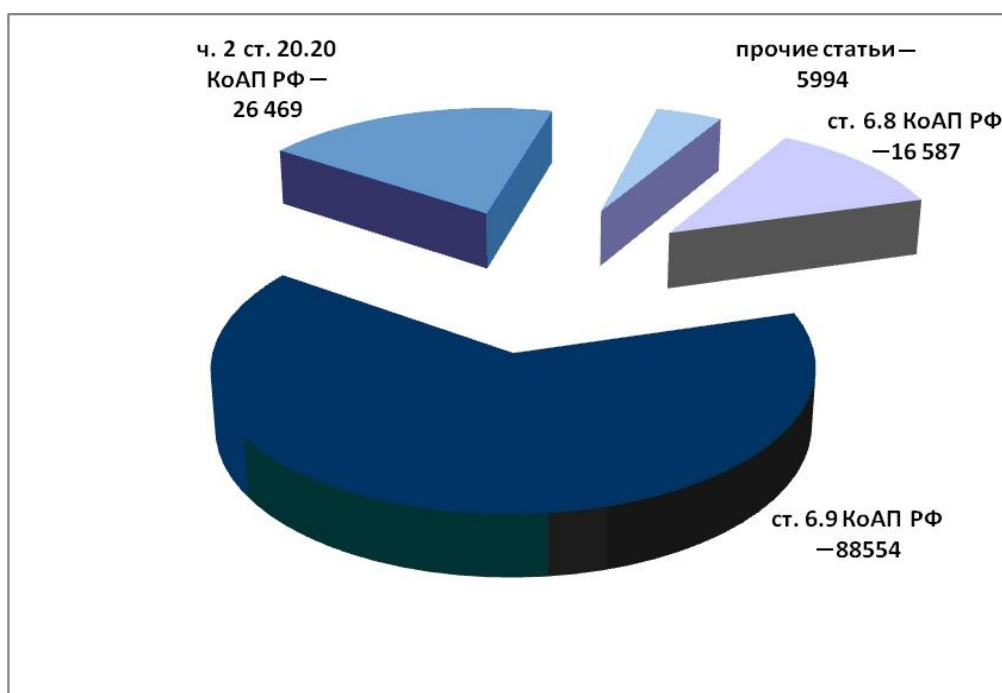


Рис. 1.1.8. Структура выявленных административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов в 2014 г.

Остальная часть, т.е. 49 040, или 35,6% выявленных правонарушений, приходится на следующие статьи КоАП РФ:

незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ) – 16 587 (12,1% от общего числа выявленных правонарушений в анализируемой сфере);

потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача в общественных местах (ч. 2 ст. 20.20

КоАП РФ) – 26 469 (19,2% от общего числа выявленных правонарушений в анализируемой сфере);

на прочие статьи – 6.13, 6.15, 6.16, 10.4, 10.5, 20.22 (в случае потребления наркотических средств или психотропных веществ) КоАП РФ приходится 4,3% от общего числа выявленных правонарушений.

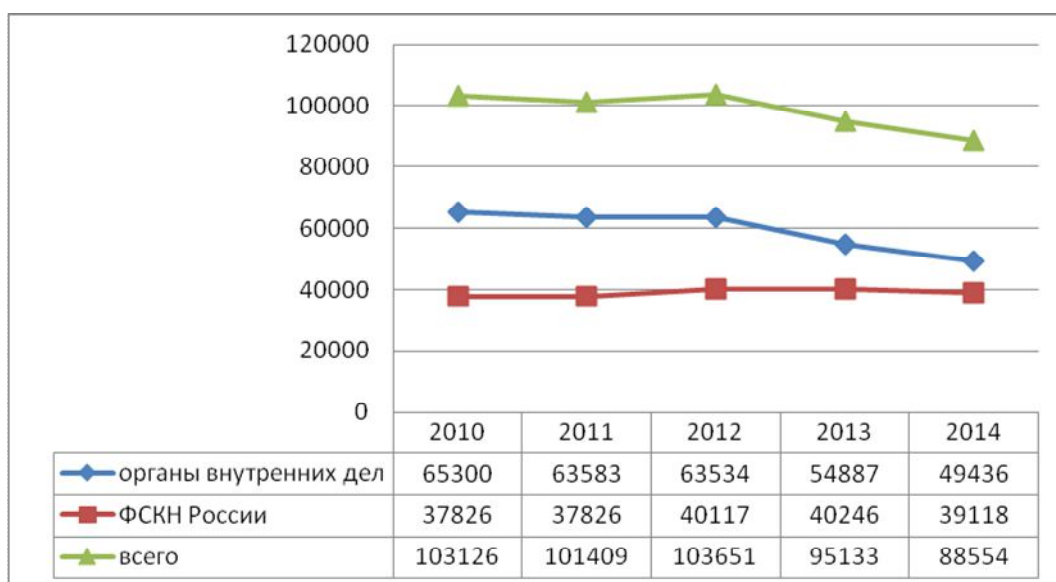


Рис. 1.1.9. Динамика числа выявленных административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, предусмотренных ст. 6.9 КоАП РФ

Согласно статистическим данным формы 4-МВ-НОН (рис. 1.1.9), количество выявляемых сотрудниками ФСКН России административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.9 КоАП РФ, относительно стабильно, а вот выявляемых сотрудниками органов внутренних дел – последние годы имеет явную тенденцию к уменьшению. Так, в 2014 г. сотрудниками ФСКН России выявлено 97,2% правонарушений по ст. 6.9 КоАП РФ от показателя 2013 г. (что находится в пределах статистической погрешности), а всего в 2014 г. по ст. 6.9 КоАП РФ выявлено 93,1% от показателя 2013 г. Полагаю, такое различие связано со сферой деятельности названных органов.

Согласно Докладу о результатах и основных направлениях деятельности ФСКН России в 2014 году¹ деятельность ФСКН России как специализированного государственного органа по ликвидации крупной организованной преступности в сфере незаконного оборота наркотиков сосредоточена прежде всего на организованных преступных сообществах, организованных преступных группировках, преступных группировках, действующих по предварительному сговору; преимущественная сфера ответственности органов внутренних дел – уровень мелкой розничной торговли, которая реализуется главным образом наркопотребителями.

Исследования показали, что к заметному снижению правонарушаемости в сфере ответственности органов внутренних дел, особенно в сфере незаконного потребления наркотических средств, привели изменения антинаркотического законодательства, а также государственная антинаркотическая политика (профилактика, работа региональных и муниципальных органов власти и т.п.). В сфере ответственности ФСКН России заметного снижения правонарушаемости не произошло.

Особенно обращает на себя внимание резкое снижение статистического показателя – более чем в 3,6 раза – по выявлению несовершеннолетних, находящихся в состоянии наркотического опьянения или потребляющих наркотические средства. В 2010 г. этот показатель составил 20 940 правонарушений, а в 2011 г. – 5752 и продолжает снижаться. Анализ статистических показателей за предыдущие периоды показал, что перелом произошел несколько ранее – в 2010 г.², когда данный показатель снизился более чем в два раза (на 53,3% от показателя 2009 г.) (рис. 1.1.10):

¹ URL:http://www.fskn.gov.ru/pages/main/info/official_information/36105/36104/index.shtml (дата обращения: 28.04.2015).

² Данные за 2006–2009 гг. взяты из статистической формы 1-НОН «Отчет о результатах работы правоохранительных органов по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов» МВД России.

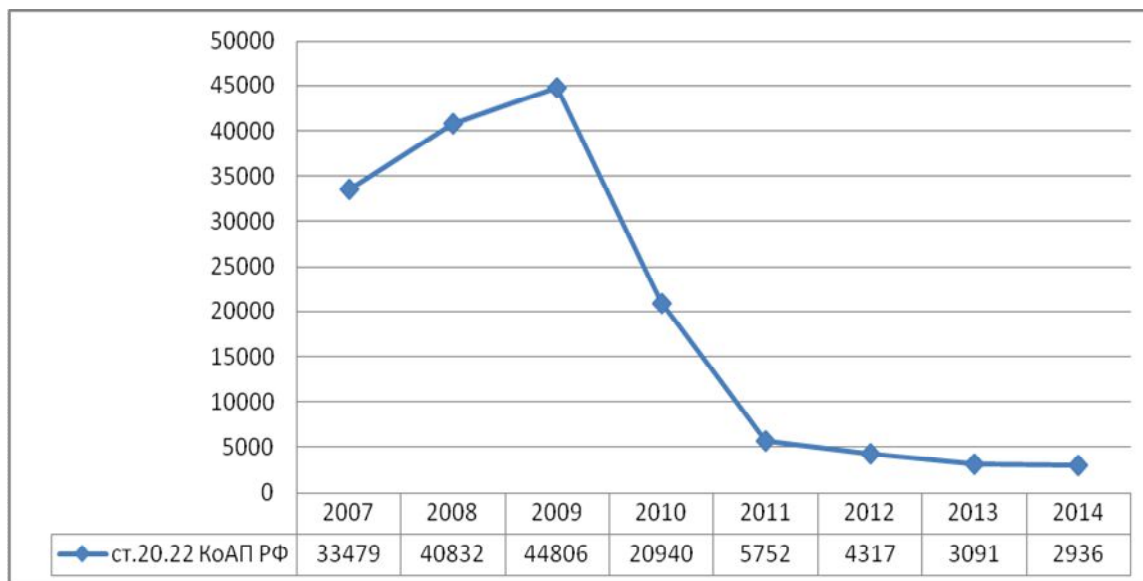


Рис. 1.1.10. Динамика числа выявленных административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, предусмотренных ст. 20.22 КоАП РФ

По времени это совпало с принятием и реализацией региональных антинаркотических программ, разработанных в соответствии со Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690. Одной из основных целей программ является пропаганда здорового образа жизни среди подростков и молодежи и создание условий для его ведения.

Необходимо отметить, что законодательство было изменено значительно позже. Федеральным законом от 21.12.2013 № 365-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ужесточения с начала 2013 г. ответственности, в том числе несовершеннолетних и их родителей, за потребление наркотических средств и психотропных веществ.

В соответствии со ст. 20.22 КоАП РФ нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в настоящее время влечет административную ответственность родителей (законных представителей) подростков в виде штрафа в размере от 1500 до 2000 руб. До внесения указанных изменений в

закон ответственность родителей наступала при выявлении подростков, не достигших 16 лет, в состоянии опьянения или потребления наркотических средств или психотропных веществ только в общественном месте, за что назначался штраф в размере от 300 до 500 руб.

В соответствии со Стратегией государственной антинаркотической политики в 2010 – 2014 гг. было продолжено ужесточение законодательства об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков¹. Основные изменения коснулись вопросов уточнения предмета противоправного посягательства, субъекта правонарушения и ужесточения административной ответственности за правонарушения в сфере оборота наркотиков. Кроме того, было ужесточено административное законодательство в отношении родителей (законных представителей) несовершеннолетних за потребление ими наркотиков.

Так, совершение правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ст. 6.8, 6.9 КоАП РФ, повлечет наложение штрафа в размере от 4000 до 5000 руб. (ранее максимальный размер штрафа составлял 500 руб.), по ст. 20.20 – от 4000 до 5000 руб. (ранее – от 1000 до 1500 руб.), по ст. 20.22 КоАП РФ – до 1500–2000 руб. (ранее – от 300 до 500 руб.). Отметим значительное увеличение санкции за правонарушения, предусмотренные ст. 6.13 КоАП РФ: пропаганда либо незаконная реклама наркотических средств влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей (ранее – от 40 до 50 тыс. руб.).

В рассматриваемый период ст. 6.8, 6.9, 6.13 КоАП РФ были дополнены ч. 2, а ст. 20.20 КоАП РФ – ч. 3. Этими изменениями установлена ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за незаконный оборот, потребление, пропаганду наркотических средств, психотропных веществ. Наряду с нало-

¹ Изменения вносились федеральными законами от 19.05.2010 № 87-ФЗ, от 28.12.2010 № 417-ФЗ, от 01.03.2012 № 18-ФЗ, от 02.10.2012 № 158-ФЗ, от 25.11.2013 № 313-ФЗ, от 21.12.2013 № 365-ФЗ, от 03.02.2015 № 7-ФЗ.

жением административного штрафа либо административным арестом в случае совершения ими административных деликтов установлено административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Федеральным законом от 01.03.2012 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» КоАП РФ дополнен ст. 6.16.1, которой введена административная ответственность физических лиц за незаконные приобретение, хранение, перевозку, производство, сбыт или пересылку прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ.

Федеральным законом от 25.11.2013 № 313-ФЗ в «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» КоАП РФ внесены изменения, наделяющие суд в рамках как административного (ч. 2.1 ст 4.1 КоАП РФ), так и уголовного судопроизводства (ст. 72¹ УК РФ) правом возложения на лиц, больных наркоманией, а также лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, дополнительной обязанности пройти курс лечения от наркомании и медико-социальную реабилитацию либо курс профилактических процедур. Следует отметить, в уголовном законодательстве Российской Федерации уже относительно давно – с 2010 г. существует способ побуждения к лечению лиц, больных наркоманией, – условное осуждение с возложением обязанности пройти курс лечения от наркомании – ч. 5 ст. 73 УК РФ (норма введена Федеральным законом от 22.12.2009 № 377-ФЗ).

Этим же законом в КоАП РФ была добавлена новая статья 6.9.1 «Уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ».

Изменения в законодательство были внесены значительные, однако нельзя сделать однозначный вывод о том, что они повлияли на динамику привлечения к административной ответственности за незаконный оборот наркотических средств. Так, снижение количества выявленных административных правонарушений по ст. 6.9 КоАП РФ началось в 2013 г., а размер штрафа был увеличен федеральным законом в декабре 2010 г.

Необходимо указать, что п. 9 Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года к

основным субъектам антинаркотической деятельности отнесена только Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Органы внутренних дел, прокуратура и иные заинтересованные ведомства в качестве самостоятельного субъекта антинаркотической деятельности не выделены.

Следует отметить, что потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача невозможно без их незаконного приобретения или изготовления, административная ответственность за которые предусмотрена ст. 6.8 КоАП РФ. Однако по ст. 6.9 КоАП РФ в 2014 г. было выявлено 88 554 административных правонарушения, а по ст. 6.8 КоАП РФ в 5,3 раза меньше – 16 587, что позволяет сделать вывод о том, что при выявлении административных правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена ст. 6.9, ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ, правоохранительными органами не принимаются достаточные меры по выяснению обстоятельств, касающихся приобретения и (или) изготовления наркотических средств и психотропных веществ.

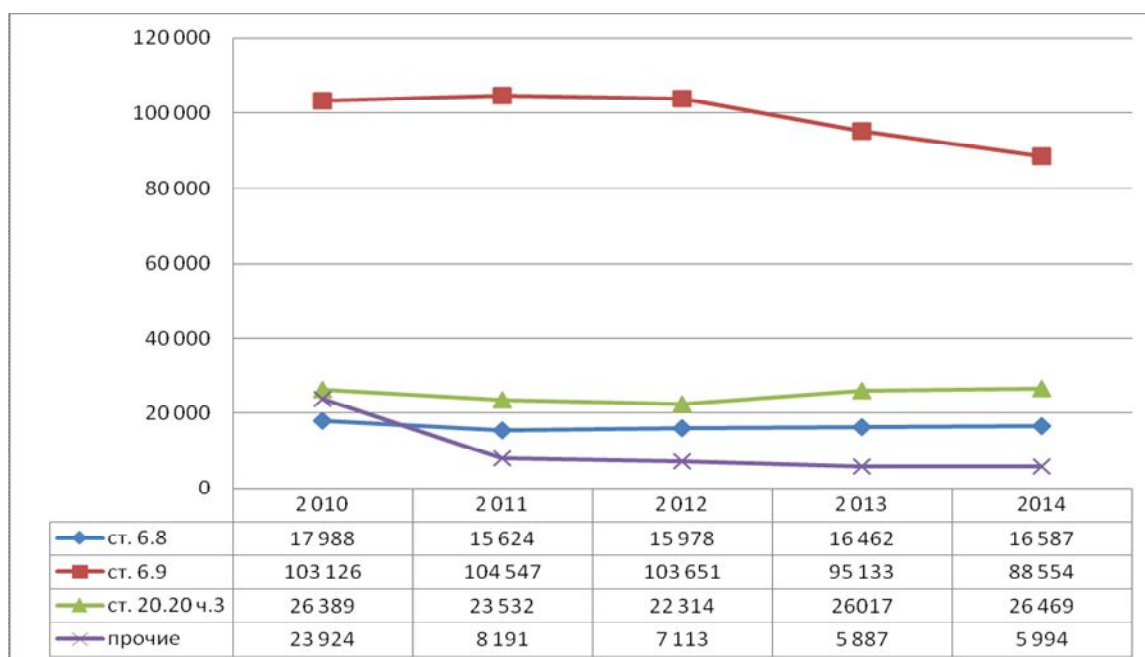


Рис. 1.1.11. Динамика выявленных административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов

На фоне заметного снижения показателя привлечения к административной ответственности по ст. 6.9 КоАП РФ (на 7,8% в 2014 г., на 8,3% в 2013 г.) можно отметить, что показатели по ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ (с 2014 г. – ч. 2) и по ст. 6.8 КоАП РФ относительно стабильны с незначительной тенденцией к росту, привлечение к административной ответственности по ст. 6.13, 6.15, 6.16, 10.4, 10.5, ст. 20.22 (в случае потребления наркотических средств или психотропных веществ) КоАП РФ после сильного падения в 2011 г. на 65,8 % в 2012 – 2014 гг. также относительно стабильно. Привлечение к административной ответственности по ст. 6.8 КоАП РФ незначительно возрастает начиная с 2012 г. (на 1% в 2014 г., на 3% в 2013 г.), по ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ – также с 2012 г. (на 2% в 2014 г., на 16,6% в 2013 г.) (рис. 1.1.11).

Подводя итоги, можно отметить, что выявленные в 2014 г. сотрудниками ФСКН России и органов внутренних дел России административные правонарушения, связанные с потреблением наркотиков, суммарно (это – ст. 6.9 КоАП РФ, ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ и ст. 20.22 КоАП РФ) – это 85,7% от общего числа выявленных административных правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков (117 959). Также можно отметить, что, несмотря на снижение показателя по выявленным административным правонарушениям по ст. 6.9 КоАП РФ, по иным статьям, связанным с потреблением наркотиков, отмечен небольшой рост.

Согласно статистическим данным наиболее заметные результаты были достигнуты в борьбе с наркотизацией несовершеннолетних, где значительную роль имело утверждение Президентом Российской Федерации Стратегии государственной антинаркотической политики до 2020 года и принятие на ее основе региональных антинаркотических программ. Снижение показателя привлечения к административной ответственности по ст. 6.9 КоАП РФ – это результат пролонгированного действия тех же факторов, которые привели к столь значительным изменениям показателя привлечения к административной ответственности по ст. 20.22 КоАП РФ.

Общеизвестно, что основным фактором, формирующим поведение подростков, является внешняя социальная среда. Влияние родителей в этом возрасте достаточно слабо, а посему ужесточение законодательства в отношении родителей несовершеннолетних, потребляющих наркотики, носит чисто декларативный

характер. Основное внимание необходимо уделять формированию адекватного социального пространства для общения подростков. Причем виртуальные пространства с учетом современного уровня развития интернет-технологий важны не менее реальных.

Ужесточение законодательства, как и прогнозировали правозащитники¹, не привело к сколько-нибудь заметным положительным результатам. Более того, эти изменения привели к тому, что наказание за более общественно опасные правонарушения – незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ) и потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача в общественных местах (ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ) – стало равным наказанию за потребление наркотических средств (ст. 6.9 КоАП РФ).

Как и в выявлении административных правонарушений, в количественных показателях лиц, привлеченных судом к административной ответственности, наблюдается аналогичная тенденция снижения числа рассмотренных административных дел (по числу лиц), связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов согласно статистическому отчету Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» (далее – форма 1-АП). Так, в 2014 г. по сравнению с 2013 г. рассмотрено на 2,5% меньше дел по числу лиц, в 2013 г. (без учета ч. 3 и 4 ст. 20.20 КоАП РФ в целях возможности сравнения показателей) по сравнению с 2012 г. – на 6,4%. Рассмотреть динамику изменения количества рассмотренных судами административных дел указанного характера не представляется возможным в связи со значительным изменением формы 1-АП за рассматриваемый период, так как количество статей КоАП РФ, представленных в статистических отчетах, с годами меняется: четыре статьи в 2010 г., девять – в 2013–2014 гг. Тем не менее показатели по ст. 6.8 и 6.9 КоАП РФ в общем дают вполне полноценную картину состояния привлечения к ответственности за правонарушения в рассматриваемой сфере.

¹ URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/2716.html> (дата обращения: 28.04.2015).

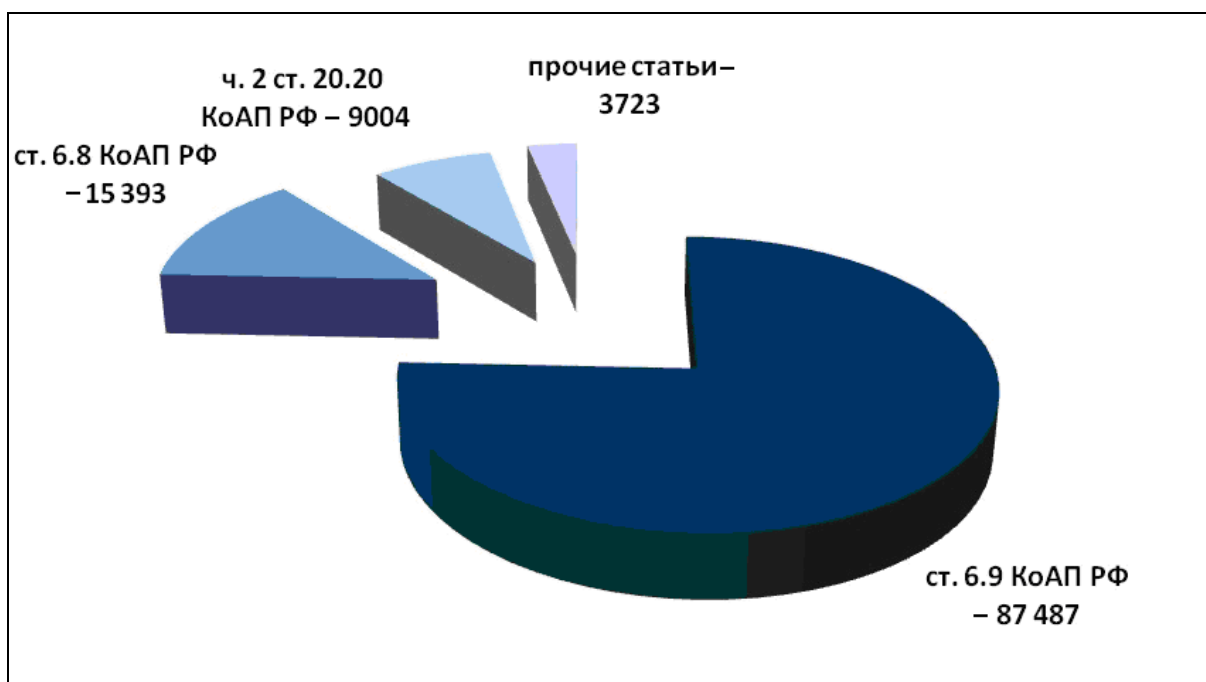


Рис. 1.1.12. Структура лиц, привлеченных судом к административной ответственности за нарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, в 2014 г.

В структуре лиц, привлеченных судом к административной ответственности за нарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, число потребителей наркотиков составляет по сравнению с выявлением подобных правонарушений еще более существенную часть (рис. 1.1.12). Так, в 2014 г. по ст. 6.9 КоАП РФ рассмотрено дел – 76% от общего числа рассмотренных в сфере незаконного оборота наркотиков (для сравнения: выявлено административных правонарушений по ст. 6.9 КоАП РФ – 64% от общего числа выявленных правонарушений в анализируемой сфере), а по ст. 6.8 КоАП РФ – 13% (12%) (рис. 1.1.8).

Число лиц, подвергнутых административному наказанию судами первой инстанции по ст. 6.8 и 6.9 КоАП РФ, отражено на рис. 1.1.13.

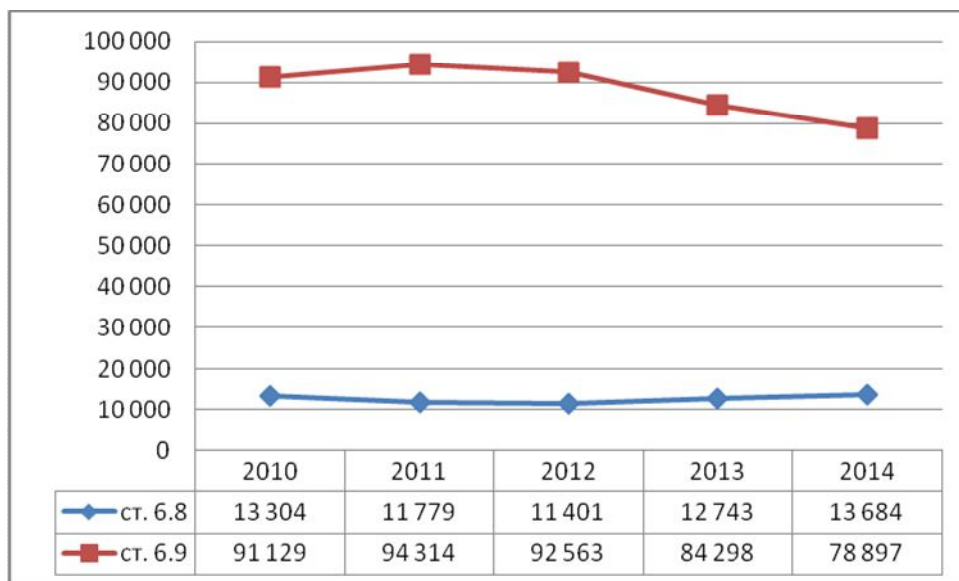


Рис. 1.1.13. Динамика числа лиц, подвергнутых административному наказанию судами первой инстанции по ст. 6.8 и 6.9 КоАП РФ

Основными видами наказания, предусмотренными КоАП РФ за совершение правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков, являются штраф и административный арест. Так, в 2014 г. судами первой инстанции были наложены следующие наказания: штраф – 57,9% от общего числа привлеченных к административной ответственности в анализируемой сфере лиц, административный арест – 41,8%, предупреждение (ст. 6.16 и ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ) – 0,0001%, выдворение – 0,006% (суммарно основная и дополнительная меры наказания), приостановление деятельности (ст. 6.13 и 6.16 КоАП РФ) – 0,003%, конфискация – 0,0007% (применялась только как дополнительная мера наказания); дисквалификация, обязательные работы, лишение права управлять транспортным средством и лишение специального права не применялись.

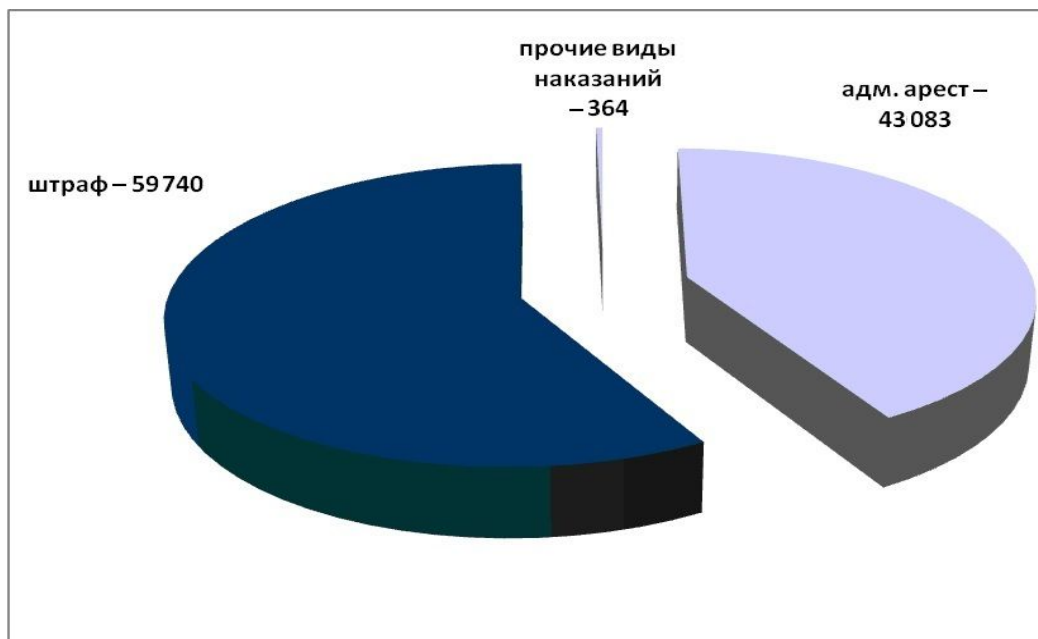


Рис. 1.1.14. Структура наказаний, наложенных судами первой инстанции в 2014 г. по административным делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков

Согласно статистическим данным формы 1-АП (рис. 1.1.15) в 2012 г. сменилась политика применения наказаний – количество наложенных штрафов стало возрастать, а количество административных арестов – снижаться, и к 2014 г. число штрафов превысило число административных арестов.

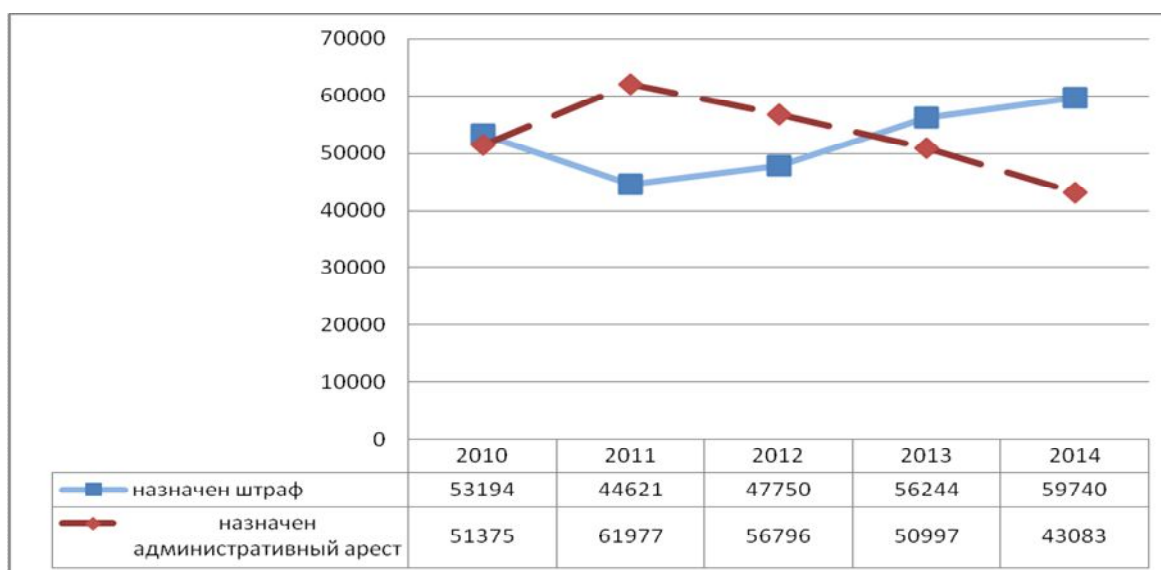


Рис. 1.1.15. Динамика назначения наказания судами первой инстанции по административным делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков

Таким образом, преобладание в санкциях административных норм штрафа свидетельствует о том, что государством этот вид наказания расценивается не только как карательная и превентивная мера, но и как средство пополнения бюджета и компенсации потерь, понесенных в результате совершения административного правонарушения.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов. Таким образом, к указанным категориям лиц должен быть применен альтернативный вид наказания, учитывающий к тому же положения ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ.

С другой стороны, согласно статистическим данным формы 1-АП (рис. 1.1.16) суммы *взысканных* штрафов, даже с учетом взыскания за предыдущие периоды, в разы меньше сумм *наложенных* штрафов: в 2010 г. сумма взысканных штрафов составила 42% от суммы наложенных штрафов, в 2011 г. – 29,3%, в 2012 г. – 35%, в 2013 г. – 36,1%, в 2014 г. – 63,4%¹.

¹ Расчеты проведены и данные представлены (рис. 1.1.15 и рис. 1.1.17) с учетом того, что под наложенными штрафами подразумеваются штрафы, наложенные по вступившим в законную силу решениям судов в отчетном периоде (суммы указываются с учетом результатов пересмотров не вступивших в законную силу постановлений, решений независимо от даты вынесения судебного постановления судом первой инстанции), под взысканными штрафами подразумевается сумма взысканных принудительно и уплаченных добровольно по постановлениям, вступившим в законную силу в текущем отчетном периоде и в предшествующие отчетные периоды.

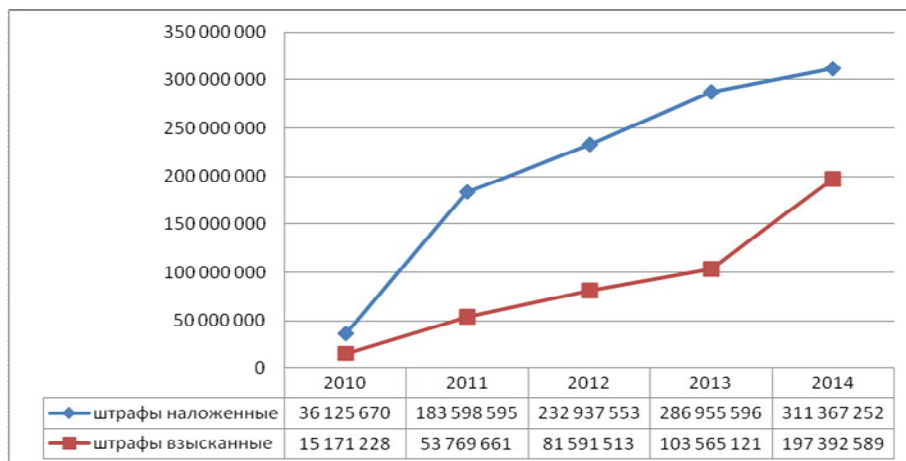


Рис. 1.1.16. Динамика изменения сумм наложения и взыскания штрафов по вступившим в законную силу постановлениям судов по административным делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков

Значимым моментом реализации как уголовной, так и административно-юрисдикционной государственной политики является принцип неотвратимости наказания. Очевидно, что столь низкие показатели *взыскания* штрафов в настоящее время не обеспечивают достижение цели административного наказания и потому ситуация, прежде всего, должна подвергаться анализу в контексте совершенствования работы по *исполнению* назначенных административных наказаний.

Резкий рост сумм наложенных штрафов в 2011 г. произошел в связи с ужесточением законодательства – был резко повышен размер штрафов за совершение правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков.

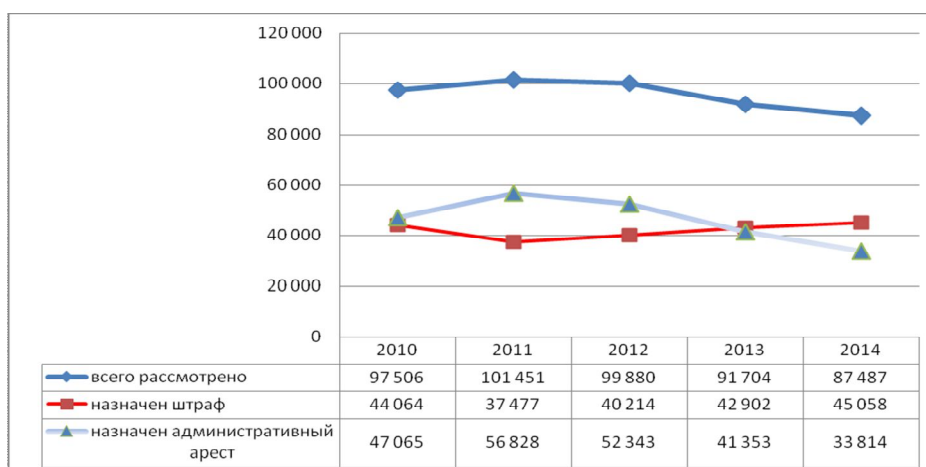


Рис. 1.1.17. Динамика назначения наказания судами первой инстанции по административным делам по ст. 6.9 КоАП РФ

По ст. 6.9 КоАП РФ ситуация с назначением определенного вида наказания – штрафа или административного ареста – соответствует общему состоянию дел в анализируемой сфере (рис. 1.1.17), а вот со взиманием штрафов заметно хуже: в 2010 г. сумма взысканных штрафов составила 40,2% от суммы наложенных штрафов, в 2011 г. – 25,9%, в 2012 г. – 30,6%, в 2013 г. – 33,3%, в 2014 г. – 34,6% (рис. 1.1.18).

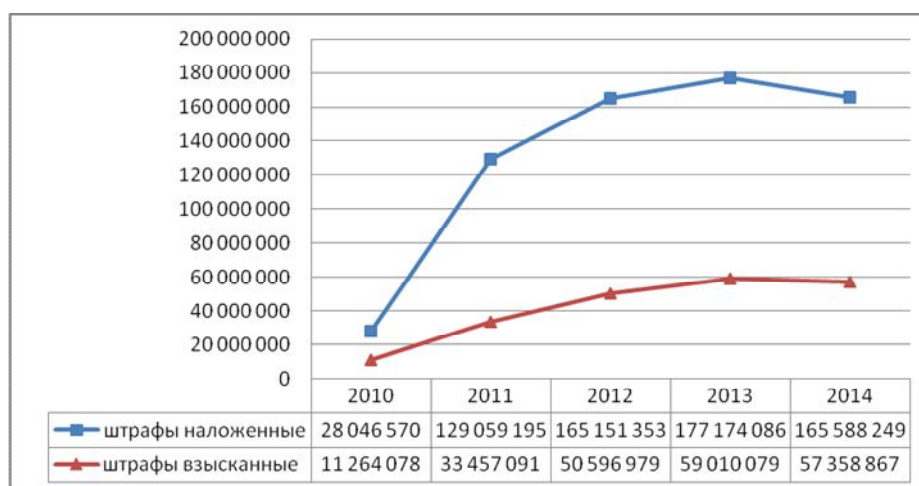


Рис. 1.1.18. Динамика сумм наложения и взыскания штрафов по вступившим в законную силу постановлениям судов по административным делам по ст. 6.9 КоАП РФ

Как уже отмечалось, административный арест в соответствии с ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ может быть назначен лишь в исключительных случаях. Но при назначении наказания необходимо учитывать и характер деяния, и личность нарушителя, и то, что применение иных видов наказания, предусмотренных КоАП РФ, не обеспечит реализации главного принципа – неотвратимости юридической ответственности как одной из существенных предпосылок эффективного предупреждения преступности.

Можно согласиться с выводом, сделанным в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности ФСКН России в 2014 году, что «координация действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690, позволила остановить рост наркома-

нии в стране, хотя существенного сокращения немедицинского потребления наркотиков пока не произошло»¹.

Необходимо отметить принятие и вступление в силу 25.05.2014 подготовленного по инициативе ФСКН России Федерального закона № 313-ФЗ, наделившего суды правом обязывать лиц, признанных больными наркоманией либо потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах (ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ и ст. 72¹ УК РФ)

Согласно данным ФСКН России, с момента вступления данного закона в силу судами подобные решения приняты в отношении свыше 9,6 тыс. лиц, привлеченных органами наркоконтроля к административной ответственности в связи с потреблением наркотиков, что составляет 40% от общего количества лиц, привлеченных ФСКН России к административной ответственности.

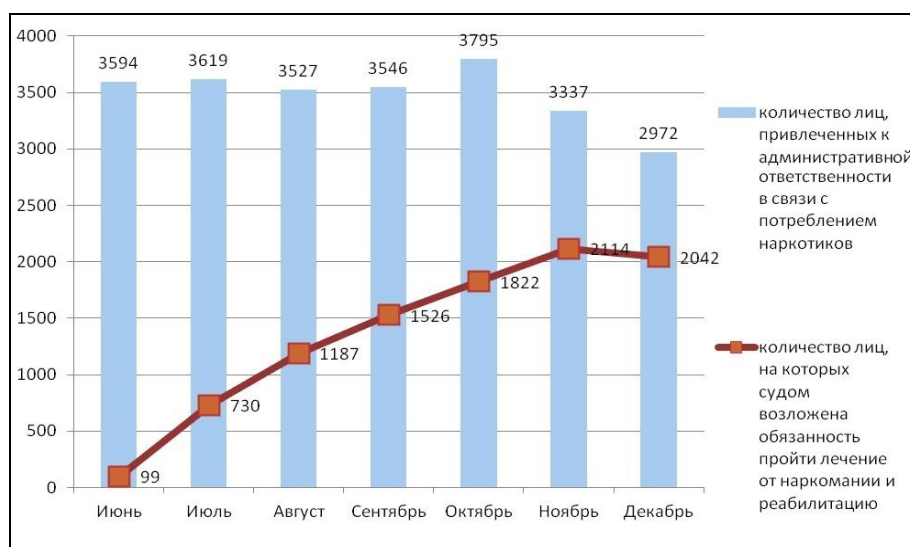


Рис. 1.1.19. Динамика числа наркопотребителей, привлеченных ФСКН России к административной ответственности и направленных судом на лечение и реабилитацию (за период с момента вступления в силу Федерального закона № 313-ФЗ до конца 2014 г.)

¹ URL: http://www.fskn.gov.ru/pages/main/info/official_information/36105/36104/index.shtml (дата обращения: 08.10.2015).

Анализ правоприменительной практики показывает, что сотрудниками ФСКН России не всегда надлежащим образом осуществляется контроль за исполнением гражданами возложенной судом обязанности пройти диагностику, лечение или реабилитацию в связи с немедицинским потреблением наркотических средств.

Так, по информации управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Приволжском федеральном округе от 05.05.2015 «должностными лицами УФСКН России по Нижегородской области в отношении 460 лиц, уклоняющихся от выполнения постановления суда, мер к привлечению их к административной ответственности по ст. 6.9.1 КоАП РФ не принято»¹.

Из 290 тыс. лиц, ежегодно привлекаемых к уголовной и административной ответственности, более 200 тыс. являются наркопотребителями. При этом суммарные бюджетные затраты силовых структур, следствия, судов и пенитенциарной системы на привлечение к уголовной ответственности лиц данной категории составляют порядка 96 млрд руб. ежегодно (по данным ФСКН России)².

Очевидно, что бороться с таким негативным социальным явлением, как наркомания, невозможно только силовыми методами – необходим комплекс организационных, воспитательных мер. Нужно воспитывать общество, прививая гражданам принципы высокой морали и ответственности. А для этого необходимо провести очень большую работу совместными усилиями институтов публичной власти, гражданского общества.

Следует согласиться с утверждением заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С.П. Зайцева в том, что «принимаемый комплекс мер должен быть сориентирован на широкую разъяснительную работу, обеспечение неотвратимости наказания, повышение мотивации к прохождению реабилитации от наркозависимости и создание условий для этого. В рамках этой работы нужно создавать обстановку нетерпимости противоправного поведения, кардинально повышать активность и результа-

¹ URL: <http://www.prokpfpo.ru/ru/133/?nid=3471&a=entry.show> (дата обращения: 05.05.2015)

² Зайцев С.П. Консолидация усилий ответственных за реализацию государственной антинаркотической политики структур и населения // Законность. 2013. № 8. С. 3 – 7.

тивность работы правоохранительных органов, обеспечивая реальное взаимодействие с общественностью и населением. Все эти действия должны сопровождаться социальной рекламой об опасности употребления наркотиков, о возможности реабилитации, информированием населения о результатах работы»¹.

Рассмотрим **возможные взаимосвязи административных правонарушений и преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков** с целью выяснения профилактических возможностей норм так называемой двойной превенции².

В 2014 г. среднее значение коэффициента **преступлений в сфере незаконного потребления наркотиков** в субъектах Российской Федерации составляло 167,1 таких преступлений на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – 57,8. При этом в четырех регионах он был выше среднего значения более чем на три стандартных отклонения. В Приморском крае – 412,1 преступлений; в Магаданской области – 385,9; в Республике Тыва – 351,9 и Еврейской автономной области – 316,4. В оставшихся 79 субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от 54,9 (Чеченская Республика) до 280,9 (Амурская область). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – 162,9; стандартное отклонение – 49,0.

В 2014 г. среднее значение коэффициента **правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков** в субъектах Российской Федерации составляло 93,2 правонарушения на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – 57,1. В четырех регионах он был высоким. В Еврейской автономной области – 736,6; в Республике Тыва – 290,0; в Республике Бурятия – 277,7 и Белгородской области – 257,3. В оставшихся 79 субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от 14,0 (Чеченская Республика) до 222,4 (Тверская область). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – 88,9; стандартное отклонение – 46,8.

Между коэффициентами **правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков и преступлений в этой сфере**

¹ Зайцев С.П. Указ. соч. С. 3 – 7.

² См. подробнее о корреляционном анализе: Лунеев В.В. Юридическая статистика: учебник. М.: Юристъ, 2000. С. 308–338.

регрессионной зависимости нет – коэффициент корреляции¹ меньше 0,1. Это означает, что изменения в динамике выявления административных правонарушений не влияют на процессы в преступности в сфере незаконного оборота наркотиков. Отмеченная тенденция наблюдается в течение последних пяти лет. Так, в 2013 г. коэффициент корреляции между этими показателями составлял 0,1; в 2012 г. – 0,17; в 2010 г. – 0,18. В 2011 г. коэффициент корреляции меньше 0,1.

Для подтверждения данного вывода необходимо рассмотреть корреляционную зависимость конкретных составов правонарушений и преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Так, в 2014 г. среднее значение коэффициента **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ**, в субъектах Российской Федерации составляло 10,7 правонарушений на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – 11,9. В пяти регионах он был высоким. Это в Республике Тыва – 210,1; в Республике Бурятия – 43,6; в Приморском крае – 38,2; в Еврейской автономной области – 31,7 и в Краснодарском крае – 28,0. В оставшихся 77² субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от 1,5 (Чеченская Республика) до 22,1 (Амурская область). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – 8,9; стандартное отклонение – 5,0.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, и преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков** существует прямая умеренная регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,31. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков выше на 3,1. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, на 31% совпадают**. В 2010 и 2011 гг. между этими показателями наблюдалась прямая заметная регрессионная зависимость: коэффициенты корреляции составляли соответствен-

¹ Для оценки силы связи в теории корреляции применяется шкала Чеддока: слабая – от 0,1 до 0,3; умеренная – от 0,3 до 0,5; заметная – от 0,5 до 0,7; высокая – от 0,7 до 0,9; весьма высокая (сильная) – от 0,9 до 1,0.

² В Чукотском автономном округе таких правонарушений в 2014 г. зарегистрировано не было.

но 0,50 и 0,57. В 2012 г. – 0,44 и в 2013 г. – 0,40. Взаимозависимость между этими показателями имеет тенденцию ослабления.

В 2014 г. среднее значение коэффициента **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ**, в субъектах Российской Федерации составляло 60,5 правонарушений на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – 40,7. В трех регионах он был высоким. В Еврейской автономной области – 642,7; в Республике Бурятия – 198,2; в Республике Хакасия – 166,1. В оставшихся 80 субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от 5,9 (Чеченская Республика) до 144,4 (Тверская область). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – 58,5; стандартное отклонение – 33,1. Достаточно большой разброс значений этого показателя позволяет сделать вывод, что в работе правоохранительных органов субъектов Российской Федерации по данным правонарушениям отсутствует системность.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ, и преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков** регрессионной зависимости нет – коэффициент корреляции меньше 0,1. **Причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, различны.** В предыдущие годы взаимозависимости между этими показателями также не было, за исключением 2012 г. – коэффициент корреляции составлял 0,11 – это прямая слабая зависимость.

В 2014 г. среднее значение коэффициента **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.20 КоАП РФ**, в субъектах Российской Федерации составляло 17,9 правонарушения на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – 20,6. В восьми регионах он был высоким. В Белгородской области – 122,1; в Иркутской области – 102,6; в Тверской области – 65,9; в Хабаровском крае – 56,9; в Псковской области – 56,7; в Нижегородской области – 52,1; в Пермском крае – 56,7; в Костромской области – 42,0. В оставшихся 75 субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от 1,1 (Карачаево-Черкесская Республика) до 39,3 (Республика Коми). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – 12,5; стандартное отклонение – 9,1.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.20 КоАП РФ, и преступлений в сфере неза-**

конного оборота наркотиков существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,19. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.20 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков выше на 1,1. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, на 19% совпадают**. В 2010 г. между этими показателями наблюдалась прямая умеренная регрессионная зависимость (коэффициент корреляции 0,31). В 2011 г. взаимосвязь отсутствовала. А с 2012 г. (0,17) постепенно усиливалась: 2013 г. – 0,18 и 2014 г. – 0,19. Взаимозависимость между исследуемыми показателями имеет тенденцию усиления.

В 2014 г. среднее значение коэффициента **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ**, в субъектах Российской Федерации составляло 2,2 правонарушения на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – 2,3. В 11 регионах таких правонарушений выявлено не было: в республиках Алтай, Северная Осетия–Алания, Тыва и Якутия, в Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках, в Ненецком и Чукотском автономных округах, а также в Алтайском и Хабаровском краях. В четырех регионах он был высоким: в Республике Бурятия – 10,5; в Вологодской области – 9,7; в Амурской области – 9,6 и в Республике Карелия – 8,4. В оставшихся 68 субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от 0,02 (г. Москва) до 7,9 (Курганская область). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – 2,0; стандартное отклонение – 2,0.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, и преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков** существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,20. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков выше на 4,7. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, на 20% совпадают**. В 2010 г. между этими показателями наблюдалась прямая слабая регрессионная зависимость (коэффициенты корреляции 0,14). В 2011–2012 гг. взаимосвязь отсутствовала, а в 2013 г., как и в 2014 г., – 0,20.

В 2014 г. среднее значение коэффициента *преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ*, в субъектах Российской Федерации составляло 73,6 таких преступлений на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – 32,6. При этом в девяти регионах он был самым высоким. В Республике Тыва – 296,1; в Еврейской автономной области – 258,8; в Республике Бурятия – 210,8; в Магаданской области – 208,9; в Амурской области – 206,2; в Республике Северная Осетия–Алания – 178,7; в Республике Калмыкия – 155,3; в Забайкальском крае – 146,7 и в Приморском крае – 143,0. В оставшихся 74 субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от 15,8 (Чукотский автономный округ) до 132,5 (Астраханская область). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – 68,7; стандартное отклонение – 22,2.

Между коэффициентами **правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ**, существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,15. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ, выше на 0,1. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают на 15%**. В 2010–2011 гг. взаимосвязи между рассматриваемыми показателями не было. В 2012 г. взаимосвязь слабая прямая (0,26); в 2013 г. – слабая прямая (0,21).

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ**, существует прямая умеренная регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,40. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ, выше на 1,8. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают на 40%**. В 2010–2011 гг. также наблюдалась прямая умеренная регрессионная зависимость – коэффициенты корреляции соответственно были 0,43 и 0,42. В 2012–2013 гг. наблюдалась прямая заметная регрессионная зависимость – коэффициенты корреляции соответственно были 0,53 и 0,60.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ**, в 2014 г. регрессионной зависимости не наблюдается. В 2010 г. регрессионная взаимосвязь обратная слабая, коэффициент корреляции $-0,11$. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ, выше на 1, там средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ, ниже на $0,1$. В 2011 г. взаимосвязи нет. А в 2012–2013 гг. взаимосвязь слабая прямая, коэффициент корреляции соответственно $0,24$ и $0,21$.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.20 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ**, регрессионной зависимости нет – коэффициент корреляции меньше $0,1$. Это наблюдалось и в 2010–2013 гг. **Причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, различны.**

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ**, существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции $0,25$. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ, больше на $2,6$. *С надежностью 25% можно утверждать, что активность правоохранительных органов по выявлению административных правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, несколько снижает число зарегистрированных преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ.* В 2010 г. взаимосвязь прямая умеренная ($0,34$), в 2011 г. ее нет и в 2012–2013 гг. – прямая слабая ($0,12$).

В 2014 г. среднее значение коэффициента **преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ**, в субъектах Российской Федерации составляло $87,3$ таких преступления на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – $42,0$. При этом в Приморском крае он был самым высоким – $254,1$. В оставшихся 82 субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от $9,2$ (Чеченская Республика) до $177,4$ (Мурманская область). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – $85,0$; стандартное отклонение – $37,5$.

Между коэффициентами **правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, и преступлений, квалифици-**

руемых по ст. 228¹ УК РФ, существует обратная слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции $-0,15$. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, выше на 1, там средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ, меньше на $0,1$. Следовательно, с надежностью **15%** можно утверждать, что **активность правоохранительных органов по выявлению правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков приводит к некоторому снижению числа зарегистрированных преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ**. В 2013 г. наблюдалась такая же взаимосвязь, только коэффициент корреляции был немного меньше ($0,11$), а в 2010–2012 гг. взаимосвязи не было.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ**, существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции $0,12$. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ, выше на $0,9$. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают только на 12%**. В 2013 г. взаимосвязь не наблюдалась. В 2012 г. она отсутствовала, а в 2010–2011 гг. была прямой умеренной, коэффициент корреляции соответственно был $0,32$ и $0,40$.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ**, существует обратная слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции $-0,24$. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ, меньше на 1, там средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ, меньше на $0,3$. С надежностью **24%** можно утверждать, что **активность правоохранительных органов по выявлению административных правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ, несколько снижает число зарегистрированных преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ**. В 2011–2013 гг. аналогичная картина ($-0,12$, $-0,12$ и $-0,18$). В 2010 г. взаимосвязь отсутствовала.

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.20 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ**, существует прямая слабая регресси-

онная зависимость – коэффициент корреляции 0,14. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.20 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ, выше на 0,6. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают только на 14%**. Прямая слабая регрессионная зависимость была и в 2011–2012 гг. (0,11, 0,19 и 0,19), а в 2010 г. взаимозависимость была прямой заметной (0,36).

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ**, существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,11. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ, выше на 1,9. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают только на 11%**. Только в 2013 г. наблюдалась аналогичная зависимость (0,16), в предыдущие годы ее не было.

В 2014 г. среднее значение коэффициента **преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ**, в субъектах Российской Федерации составляло 1,9 таких преступления на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение – 1,4. При этом самым высоким он был в Республике Хакасия – 17,0 и в Костромской области – 5,5. В четырех регионах (Еврейской автономной области, в Республике Алтай, Чукотском и Ненецком автономных округах) таких преступлений зарегистрировано не было. В оставшихся 77 субъектах Российской Федерации рассматриваемый коэффициент имел значения от 0,07 (Чеченская Республика) до 4,5 (Вологодская область). Среднее значение коэффициента среди оставшихся регионов – 1,8; стандартное отклонение – 1,0.

Между коэффициентами **правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков и преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ**, существует прямая умеренная регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,33. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ, выше на 0,01. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают на 33%**. Аналогичная картина наблюда-

лась в 2010 г., 2011 г. и 2013 г. (0,35, 0,48 и 0,41). В 2012 г. взаимосвязь была прямой заметной (0,54).

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ**, существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,21. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.8 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ, выше на 0,04. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают на 21%**. В 2010–2011 гг. взаимосвязь отсутствовала, а в последующие годы была прямой заметной (0,39 и 0,34).

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ**, существует прямая умеренная регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,31. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 6.9 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ, выше на 0,01. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают только на 31%**. Аналогичная картина наблюдалась в 2010 г., 2011 г. и 2013 г. (0,30, 0,45 и 0,43). В 2012 г. взаимосвязь была прямой заметной (0,57).

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.20 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ**, существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,26. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.20 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ, выше на 0,03. Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают только на 26%**. В 2011–2013 гг. взаимосвязь отсутствовала, а в 2010 г. была прямой слабой (0,13).

Между коэффициентами **правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, и преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ**, существует прямая слабая регрессионная зависимость – коэффициент корреляции 0,18. В тех регионах, где коэффициент правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.22 КоАП РФ, выше на 1, там и средний коэффициент преступлений, квалифицируемых по ст. 232 УК РФ, выше на 0,1.

Следовательно, **причинные комплексы, воздействующие на эти процессы, совпадают только на 18%**. В 2012 г. и 2013 г. взаимосвязи не было. В 2011 г., как и в 2014 г., наблюдалась прямая слабая зависимость (0,27 и 0,18 соответственно), а в 2010 г. взаимосвязь была обратной и слабой (-0,17).

Таким образом, как показывают исследования, *превентивный потенциал административных правонарушений в сфере НОН в настоящее время в существенной степени преувеличен.*

Представляется, что как на состояние преступности, так и на количественные характеристики административных правонарушений действует один и тот же комплекс факторов. Основным таким фактором выступает активность правоохранительных органов и уровень немедицинского потребления наркотиков в конкретном регионе, субъекте Российской Федерации.

Для выяснения причин недостаточной эффективности двойной превенции в сфере незаконного оборота наркотических средств необходимо проведение отдельных криминологических исследований.

§ 1.2. Территориальные различия преступности в сфере незаконного оборота наркотиков

Анализ причин роста преступности основывается на исследовании общих причин кризисных явлений в обществе, вызванных диспропорциями экономического, политического и социального развития. На структуру преступности влияет региональная специфика социально-экономической обстановки. Многочисленные криминологические исследования подтверждают, что в регионах с высоким уровнем преступности отчетливо проявляется рассогласование экономического и социального развития. Преступность выступает достаточно точным критерием состояния социальной и экономической обстановки. Такое положение настоятельно требует привлечения к борьбе с преступностью специалистов самого разного профиля¹.

Именно территориальные различия преступности, дифференциация уровня и состояния преступности в отдельных регио-

¹ Бадов А.Д. География преступности в России в постсоветский период: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 7.

нах привели к возникновению так называемой геокриминологии. Исследования проблем преступности показывают, что региональная специфика криминальной ситуации не может быть объективно оценена без выявления социально-экономических особенностей региона, его физико-географических факторов. Преступность как социальная данность существует в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности с демографическими и социально-экономическими процессами, и эта совокупность в различных регионах характеризует географию преступности.

Географию преступности (геокриминологию) можно определить как науку, изучающую территориальную дифференциацию преступности и взаимосвязи между географическими условиями и ее уровнем (характером) в пределах территориальных систем различного таксономического ранга¹.

В современной специальной литературе, посвященной проблемам противодействия преступности, нечасто можно встретить исследования территориальных различий преступности того или иного вида. Особенно это заметно применительно к видам преступности, имеющим транснациональный характер, таким, как незаконный оборот наркотиков. В определенной степени это связано с тем, что экспертов в этой области больше интересуют вопросы глобального масштаба, стратегического планирования и прогнозирования. При этом, безусловно, упускаются из виду региональные причины и условия, которые могут оказывать влияние на состояние и динамику преступности в конкретно взятом регионе. Одно из наиболее интересных исследований региональных различий преступности в сфере незаконного оборота наркотиков было проведено коллективом авторов монографии «Состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств в Российской Федерации. Региональные различия»².

Взаимосвязь между преступностью и детерминирующими ее географическими, политическими, экономическими и прочими факторами в настоящей работе осуществлялась путем проведения эмпирического географо-криминологического исследования средствами корреляционного, факторного, регрессионного анализа, т.е. специальными статистическими методами. Использо-

¹ Бадов А.Д. Указ. соч. С. 9.

² *Состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств в Российской Федерации. Региональные различия: монография* / под ред. О.А. Евлановой. М.: Юрлитинформ, 2013. 304 с.

лись теории обобщающих статистических показателей и других методов исследования преступности (сравнительный, аналитический, группировок, кластерный).

Первичной информацией, свидетельствующей о состоянии распространенности наркопреступности и предпринимаемых мерах борьбы с ней, являются данные уголовной статистики. Проведенное криминологическое исследование территориальных различий преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств показывает, что уровень и состояние преступности данного вида существенно отличаются в различных регионах Российской Федерации. Коэффициент вариабельности, характеризующий разброс значений уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, в 2012 г. – 35,1%. Это свидетельствует о том, что совокупность субъектов Российской Федерации статистически неоднородна по уровню преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков. Соответствующим образом на это распределение влияет расположение объекта на наркотрафиках или вблизи них. Так, расположение на основных путях перемещения наркотиков – Владивостока, Хабаровска, Самары, Астрахани и др. – приводит к резкому повышению уровня наркопреступности в этих городах.

В 2014 г. было зарегистрировано 2 114 898¹ преступлений, подследственных территориальным правоохранительным органам², что на 3,7% меньше, чем в 2013 г. (2 153 782). Из них 11,4% (10,2% в 2013 г.) – это преступления в сфере незаконного оборота наркотиков (241 713 преступлений в 2014 г. против 219 970 в 2013 г.).

В 2014 г. уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков был от 55,2 преступления на 100 тыс. населения в Чеченской Республике до 414,1 в Приморском крае.

Распределение жителей России по этому показателю в районе проживания представлено на рис. 1.2.1.

¹ В этом параграфе используются данные формы 1-ЕГС Росстат (491 форма ГИАЦ МВД России) и 171 форма ГИАЦ МВД России. В 2010 г. форма 171 претерпела существенные изменения, исключая возможность сопоставления статистических данных с предыдущими годами. В связи с этим по ряду параметров в данном параграфе анализируется состояние преступности за 2010–2012 гг.

² Совокупность преступлений, подследственных территориальным правоохранительным органам Российской Федерации, не включает в себя данные о преступлениях, совершенных на транспорте и специальных объектах.

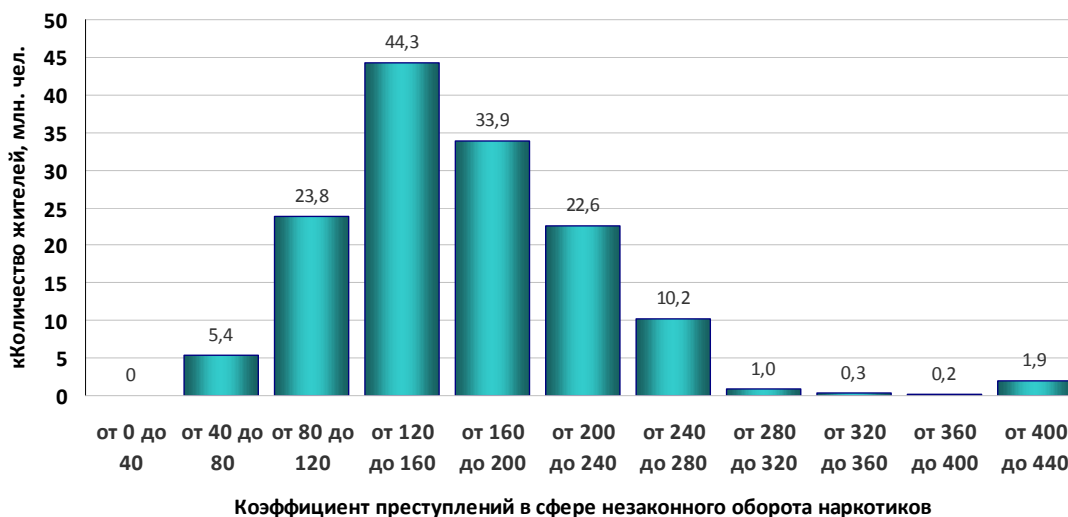


Рис. 1.2.1. Распределение жителей Российской Федерации (млн человек) по коэффициенту преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в районе проживания. 2014 г.

Наиболее распространенное значение коэффициента преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков – от 120 до 160 преступлений на 100 тыс. населения (мода). В эту совокупность регионов вошли: республики Алтай (144,1 преступления на 100 тыс. жителей; проживает 0,21 млн человек), Башкортостан (156,1; 4,07), Татарстан (134,9; 3,84) и Кабардино-Балкарская Республика (142,8; 0,86), Ненецкий автономный округ (141,8; 0,04), Краснодарский (145,5; 5,40) и Ставропольский (126,2; 2,79) края, а также Вологодская (141,4; 1,19), Ивановская (126,0; 1,04), Иркутская (151,5; 2,42), Калининградская (147,4; 0,96), Калужская (133,4; 1,00), Кировская (155,3; 1,31), Костромская (154,0; 0,66), Липецкая (121,2; 1,16), Нижегородская (146,3; 3,28), Новгородская (137,2; 0,62), Оренбургская (149,0; 2,01), Пензенская (150,7; 1,36), Ростовская (126,2; 4,25), Саратовская (141,8; 2,50), Смоленская (154,3; 0,97), Тамбовская (157,7; 1,07) и Ульяновская области (143,9; 1,27). В них проживает 44 млн. 289,0 тыс. жителей – это составляет 3,1% населения Российской Федерации.

Средний коэффициент преступления в сфере незаконного оборота наркотиков во всех субъектах Российской Федерации в 2014 г. составил 168,2 преступлений на 100 тыс. населения, что на 9,6% больше показателя 2013 г. (152,9).

В 10 субъектах Российской Федерации с наибольшими значениями уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков проживает около 10% (9,5%) населения (табл. 1.2.1). Коэффициент преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в этих регионах в 2014 г. был от 414,1 преступления на 100 тыс. жителей (Приморский край) до 245,7 (Красноярский край). Его среднее значение – 289,9.

В 13 субъектах Российской Федерации с наименьшими значениями коэффициента преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков проживает около 10% (9,9%) населения (табл. 1.2.2). Коэффициент преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в регионах с низким его значением в 2014 г. был от 55,2 (Чеченская Республика) до 100,7 (Орловская область). Среднее значение – 86,5 преступления на 100 тыс. жителей.

Таблица 1.2.1

Субъекты Российской Федерации с наибольшими значениями уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, в которых проживает 10% всего населения страны

	Субъекты Российской Федерации	Уровень	Население, тыс.
1	Приморский край	414,1	1938,5
2	Магаданская обл.	386,5	150,3
3	Республика Тыва	350,6	311,8
4	Еврейская авт. обл.	316,9	170,4
5	Амурская обл.	283,0	811,3
6	г. С.-Петербург	275,7	5132,0
7	Мурманская обл.	259,0	771,1
8	Республика Бурятия	256,9	974,0
9	Сахалинская обл.	248,9	491,0
10	Красноярский край	245,7	2853,0
	Средний уровень	289,8	13 602,9

**Субъекты Российской Федерации с наименьшими значениями
уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков,
в которых проживает 10% всего населения страны**

	Субъекты Российской Федерации	Уровень	Население, тыс.
1	Орловская обл.	100,7	770,0
2	Тверская обл.	96,7	1325,2
3	Республика Дагестан	96,7	2963,9
4	Псковская обл.	96,3	656,6
5	Тульская обл.	95,6	1521,5
6	Республика Ингушетия	94,3	453,0
7	Архангельская обл.	90,0	1148,8
8	Белгородская обл.	79,7	1544,1
9	Республика Мордовия	79,3	812,2
10	Чувашская Республика	76,6	1240,0
11	Чукотский авт. округ	71,2	50,6
12	Республика Адыгея	63,8	446,4
13	Чеченская Республика	55,2	1346,4
	Средний уровень	86,5	14 278,6

Децильный коэффициент¹ неравенства криминальных угроз от преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков – 3,3 раза: средний коэффициент преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в регионах с высоким его значением и где проживает 10% населения в 3,3 раза выше среднего коэффициента преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в субъектах Российской Федерации с наименьшими значениями данного показателя, в которых также проживает 10% населения.

¹ Показатель дифференциации доходов, выражающий соотношение между средними доходами 10% населения с наиболее высокими доходами и средними доходами 10% наименее обеспеченных граждан. URL: http://gufo.me/content_eco/decilnyj-kojefficient-8471.html#ixzz3ntRUGUUN Экономический словарь (дата обращения: 01.10.2015).

Необходимо обратить внимание на то, что исследование территориальных различий дает возможность наиболее полно учесть не только особенности незаконного оборота наркотиков, но и различия в причинном комплексе, его порождающем, определить адекватные меры противодействия ему. Эти знания необходимы при разработке региональных программ борьбы с распространением наркомании и преступностью в сфере незаконного оборота наркотиков.

Так, анализ территориальной дифференциации уровня преступности в России и Самарской области показал, что главенствующую роль в формировании территориальных различий преступности играют социально-демографические факторы, особенно факторы семейной дезорганизации. Следующими по значимости выступают природно-климатические и социально-экономические факторы. Например, выгодное географическое и социально-экономическое положение Самарской области способствует активизации наркопреступности, уровень которой (246,9) в 2007 г. почти в два раза превзошел данный показатель по России (162,7), а в динамике этих преступлений прослеживается стабильный рост¹.

Исследования показали, что в 2014 г. территориальные различия регионов по коэффициенту преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков на 37,1% (коэффициент детерминации) обусловлены территориальным расположением. В 2013 г. коэффициент детерминации был 39,7%.

В целом в числе детерминант территориальных различий преступности, связанной с незаконным оборотом наркотиков, целесообразно выделить:

социально-экономический уровень развития федерального округа или отдельно взятого региона, административно-территориальной единицы;

социально-культурные особенности региона (наличие социокультурных и этнографических особенностей, традиций, обрядов);

обеспеченность населения реальными возможностями для реализации естественных и конституционных прав и свобод (на-

¹ Кулагин А.В. Территориальная дифференциация преступности в субъекте Российской Федерации на примере Самарской области: дис. ... канд. геогр. наук. Самара, 2009. С. 10.

личие и количество образовательных, культурных, бытовых, учреждений досуга, учреждений здравоохранения и науки и т.п.);

политико-региональные факторы (размеры территории региона, особенности его административно-территориального деления, наличие на территории региона государственной границы, портов, разветвленной транспортной инфраструктуры и др.);

естественно-географические факторы (природно-климатические, ландшафтные особенности региона, особенности флоры и фауны, а именно наличие площадей естественного произрастания наркотикосодержащих растений и благоприятных климатических условий для их культивирования).

На основе изложенного можно условно классифицировать регионы Российской Федерации:

1) *на регионы, отличающиеся развитой инфраструктурой и относительно высоким социально-экономическим развитием и материальной обеспеченностью населения, что создает основу для высокого уровня наркооборота.* В их числе крупные мегаполисы и регионы с динамично развивающимся социально-экономическим (в том числе топливно-энергетическим) комплексом: Москва, Санкт-Петербург, Тюменская область и ряд других регионов Сибири, Урала, Дальнего Востока. В Московском, Ленинградском и Тюменском регионах проживает 20,7% граждан России. В этих регионах выявляется почти каждое четвертое (23,0%) преступление в сфере незаконного оборота наркотиков (58 219 в регионах из 253 517 в России); 27,8% (34 986 из 126 031) преступлений, связанных с незаконным сбытом наркотических средств; 26,4% (347 из 1 315) преступлений, связанных с незаконной пересылкой наркотических средств, и 21,5% (747 из 3472) преступлений, совершенных организованной преступной группой или преступным сообществом (организацией);

2) *на регионы, расположенные на пути прохождения наркотрафика по территории Российской Федерации:*

Центральноазиатский (афганский) маршрут контрабанды наркотиков пролегает через Алтайский и Красноярский края, Курганскую, Новосибирскую, Оренбургскую, Омскую, Самарскую, Саратовскую, Свердловскую, Томскую, Челябинскую области и ряд других регионов. По данному маршруту перемещаются наркотики опийной группы, произведенные на территории Исламской Республики Афганистан. В этих регионах проживает

19,1% населения и выявляется 21,6% (54 726) всех преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков; 21,9% (759) преступлений, совершенных организованной преступной группой или преступным сообществом (3 472); 22,1% (28 552) преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ (129 020); всего 9,1% (115) преступлений, связанных с незаконной перевозкой (1270), и 18,7% (246) с незаконной пересылкой наркотических средств; а также 22,7% (487) всей контрабанды наркотических средств (2144);

Северо-Западный (Балтийский) маршрут контрабанды наркотиков пролегает через Республику Карелия, Калининградскую, Ленинградскую, Новгородскую, Псковскую, Тверскую области и ряд других регионов. По данному маршруту перемещаются синтетические наркотики, произведенные в лабораториях Западной Европы и государств Балтии. Латвия, Литва и Эстония обеспечивают около 10% общего объема наркотиков в российском незаконном обороте, это около 70% кокаина, 64% всех нелегально ввозимых барбитуратов и транквилизаторов и 63% галлюциногенов. В целом из Европейского региона в Россию поступает почти 50% контрабанды всех амфетаминов и стимуляторов, 80% ЛСД и других галлюциногенов. В этих регионах проживает 7,7% населения и выявляется 8,5% (21 467) преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (253 517); 8,6% (113) преступлений, связанных с незаконной пересылкой наркотических средств (1 315); 9,9% (12 527) преступлений, связанных с незаконным сбытом наркотиков (126 031); 10,2% (355) преступлений, совершенных организованной преступной группой или преступным сообществом (3472), и всего 5,8% (125) всей контрабанды наркотических средств (2 144);

3) *на регионы, близко расположенные к Северному Кавказу:* Ростовская область, Краснодарский и Ставропольский края (8,7% населения); 6,6% (16 745) от всех преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков; 9,2% (10 492) от преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ (113 486); 7,8% (406) от всех преступлений, связанных с незаконным изготовлением, переработкой наркотических средств (5198); 7,1% (245) от преступлений, совершенных организованной преступной группой или преступным сообществом (3472), и всего 2,8% (35) от преступлений, связанных с незаконной перевозкой (1270), и 3,3% (43) незаконной пересылкой наркотиков (1315), а также 5,6% (120) от всей контрабанды наркотических средств (2144);

4) на регионы со значительными площадями естественного произрастания конопли. Особенно велики ее плантации на Дальнем Востоке – в Приморском крае, Еврейской автономной области, в Амурской области, в Хабаровском крае. Эти регионы чрезвычайно засорены этим видом наркотика. Конопля является самым распространенным видом наркотика не только на Дальнем Востоке, но и на остальной территории России. В этих регионах проживает 3,0% граждан России: 5,3% (13 335) всех преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (253 517); 28,8% (1497) всех преступлений, связанных с незаконным изготовлением, переработкой наркотических средств (5198); 7,0% (89) всех преступлений, связанных с незаконной перевозкой наркотиков (1270); 3,9% (51) от всех преступлений, связанных с незаконной пересылкой наркотиков (1315), 3,4% (117) преступлений, совершенных организованной группой или преступным сообществом (3472); 4,7% (100) всей контрабанды наркотических средств (2144);

5) на регионы, расположенные на границе с Китаем (проживает 4,8% населения; выявляется 7,6% (19 261) всех преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (253 517); 34,9% (1816) всех преступлений, связанных с незаконным изготовлением, переработкой наркотических средств (5198); 12,0% (153) всех преступлений, связанных с незаконной перевозкой наркотиков (1270); 9,5% (10 364) всех преступлений, связанных с незаконным приобретением, хранением наркотических средств (109 157); 6,8% (89) всех преступлений, связанных с их пересылкой (1315); 6,9% (149) всей контрабанды наркотических средств (2144) и 5,0% (175) преступлений, совершенных организованной группой или преступным сообществом (3472).

Целесообразно обратить внимание на существующую в современной криминологической, социологической и иной специальной литературе дискуссию относительно особенностей территориального распределения. Так, А.В. Кулагин, изучая географию преступности, отметил: «Исследование распределения криминогенных индикаторов выявило, что уровень преступности является характерным для социально-экономических явлений и свидетельствует о наличии большого числа практически независимых случайных факторов, каждый из которых не имеет решающего преимущества перед другими. Подчиненность коэффициента преступности нормальному закону распределения подтверждает по-

ложение, которое в литературе названо «криминальное равновесие». При этом определенная группа факторов начинает оказывать более сильное влияние на механизм формирования территориальной дифференциации уровня преступности по сравнению с другими факторами. В то же время по многим частным показателям затруднительно установить принадлежность к какому-либо закону распределения, так как процесс формирования их территориальных различий в настоящее время не завершен»¹. А.С. Надбитов также отмечает, что на возникновение, существование и судьбу закономерностей территориального распределения преступности особое влияние оказывают криминологические законы, прежде всего закон «криминального равновесия»².

Анализируя этот вопрос, необходимо, прежде всего, обратиться к существу термина «криминальное равновесие». По мнению Г.И. Забрянского, закон «криминального равновесия» заключается в том, «что в каждую криминогенную нишу (класс, зону) входит определенное число регионов. Основное свойство расположения – стабильность ниши. Если какая-нибудь группа покидает свою нишу, то с высокой степенью вероятности освободившееся место занимают регионы из других ниш, сохраняя тем самым устойчивость классификации. Закону «криминального равновесия» подчиняются, помимо территориального распределения, другие свойства преступности, например ее внутренние структурные соотношения»³.

Проанализировав состояние преступности, связанной с незаконным оборотом наркотиков, можно прийти к выводу, что применительно к данному виду преступлений приведенные закономерности представляются весьма дискуссионными.

Так, на рис. 1.2.2 представлен удельный вес числа зарегистрированных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков по федеральным округам Российской Федерации в 2014 г.

¹ Кулагин А.В. Указ. соч. С. 11.

² Надбитов А.С. Региональная преступность и некоторые аспекты ее исследования // Актуальные вопросы юридических наук: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2012. С. 97–101.

³ Забрянский Г.И. Криминологическая классификация регионов Российской Федерации // Укрепление законности и борьба с преступностью // Вестн. МГУ. Сер. II. Право. 1993. № 2. С. 42.

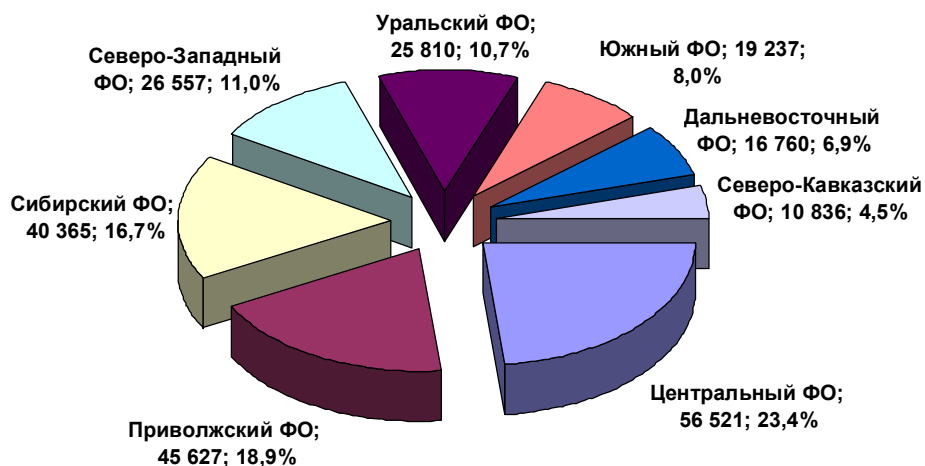


Рис. 1.2.2. Удельный вес числа зарегистрированных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков по федеральным округам Российской Федерации в 2014 г.

Более половины (59,1%) от числа всех зарегистрированных в 2014 г. в России наркопреступлений (142 513 из 241 713) приходится на три федеральных округа: Центральный (56 521, или 23,4%), Приволжский (45 627, или 18,9%) и Сибирский (40 365, или 16,7%). Затем следуют Северо-Западный федеральный округ (26 557, или 11,0%), Уральский федеральный округ (25 810, или 10,7%), Южный федеральный округ (19 237, или 8,0%). Более низкие показатели в Дальневосточном федеральном округе (16 760, или 6,9%) и Северо-Кавказском федеральном округе (10 836, или 4,5%).

В Центральном федеральном округе среди факторов, детерминирующих негативные тенденции преступности в сфере незаконного оборота наркотиков, выделяются: развитая инфраструктура, относительно высокий уровень благосостояния отдельных слоев населения, значительный объем миграционных потоков. Наличие в округе этнических землячеств, состоящих из граждан Азербайджана, Казахстана, Таджикистана, Узбекистана, а также

Северо-Кавказского региона, сильно влияет на уровень преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств. Отличаются высокой криминальной активностью цыганские организованные преступные группы, специализирующиеся на незаконном обороте наркотиков. Наличие обширной границы с сопредельными государствами – участниками СНГ в Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской и Смоленской областях обостряет проблему транзита через нее наркотических средств. В этих областях проживает 5,0% населения и выявляется всего 3,1% (7983) всех зарегистрированных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в Российской Федерации и 14,1% от выявленных в ЦФО¹; 8,1% (173) всей контрабанды наркотиков в России и 30,1% от выявленных в ЦФО.

Статистический анализ состояния преступности в сфере незаконного оборота наркотиков в ЦФО за 2010 – 2014 гг. показывает, что в сравнении с прочими федеральными округами ЦФО занимает 1-е место как по числу зарегистрированных преступлений рассматриваемого вида (56 521 в 2014 г., 49 300 в 2013 г., 43 791 в 2012 г., 41 484 в 2011 г. и 43 360 в 2010 г.), так и по регистрации сбыта наркотических средств (32 819 в 2014 г., 27 419 в 2013 г., 25 236 в 2012 г., 24 384 в 2011 г. и 26 274 в 2010 г.). Однако основным фактором, определяющим специфику выявляемой наркопреступности в данном округе, является ежегодно регистрируемая высокая активность организованной преступной деятельности. Число предварительно расследованных преступлений, совершенных в составе организованных групп и преступных сообществ, составило в 2014 г. 1157 (936 ОГ и 221 ПС (ПО)), что в значительной мере превышает аналогичные показатели в других федеральных округах России. В 2013 г. это число составило 1181 (1094 ОГ и 87 ПС (ПО)), в 2012 г. – 1292 (1196 ОГ и 96 ПС (ПО)), в 2011 г. – 1574 (1429 ОГ и 145 ПС (ПО)) и в 2010 г. – 2035 (1905 ОГ и 130 ПС (ПО)).

¹ В Москве и Московской области выявляется 10,7% от всех выявленных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в Российской Федерации и 53,7% от выявленных в ЦФО.

Рассмотрим *типологию субъектов Российской Федерации по уровню преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков* на 100 тыс. населения региона.

Средний уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков во всех субъектах Российской Федерации в 2014 г. составил 168,2 преступления на 100 тыс. населения. Стандартное отклонение, характеризующее среднее отклонение показателя в регионах от его среднего значения по стране, составило 58,0 преступлений.

В четырех регионах – Приморском крае (414,1), Магаданской области (386,5), Республике Тыва (350,6) и Еврейской автономной области (316,9) уровень преступности превышает средний по всем субъектам Российской Федерации более чем на три стандартных отклонения. Эти регионы нарушают статистическую однородность субъектов Российской Федерации, и их преступность должна исследоваться отдельно.

Средний уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в оставшихся субъектах Российской Федерации составил 164,1 преступление. Стандартное отклонение – 49,3. В соответствии с этими данными регионы целесообразно разбить на **пять типологических групп**.

Далее рассмотрим **характеристику типологических групп** по уровню преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков.

В **группу V (субъекты Российской Федерации с высоким уровнем преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков)** вошло 2 субъекта Российской Федерации: Амурская область и Санкт-Петербург. В этих регионах проживает 4,1% населения страны – 5 млн 943,2 тыс. человек.

Средний уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в регионах группы (276,7) выше среднего по стране в 1,6 раза (территориальный индекс). Уровень особо тяжких преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (132,4) в группе в 2,1 раза выше среднего по субъектам Российской Федерации (63,8).

В группе V уровень преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ (125,3), в 1,70 раза больше среднего по субъектам Российской Федерации (73,6). А уровень приобретения и хранения наркотиков, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ (123,0), больше среднего в 1,74 раза (70,7).

Уровень преступлений, квалифицируемых по ст. 228¹ УК РФ (146,5), в группе V в 1,68 раза больше среднего по субъектам Российской Федерации (87,3). Уровень сбыта наркотиков, квалифицируемого по ст. 228¹ УК РФ (143,0), в 1,68 раза больше среднего (85,3).

Следует отметить, что только уровень тяжких преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (52,3) в группе V меньше среднего значения (63,3) в 1,21 раза.

На рис. 1.2.3 дано распределение субъектов Российской Федерации по двум уровневим показателям: всем преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков (ось Y) и сбыту наркотиков, квалифицируемому по ст. 228¹ УК РФ (ось X). Санкт-Петербург и Амурская область по коэффициенту преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков относятся к группе V. В то же время по коэффициенту сбыта наркотиков Санкт-Петербург входит в группу IV (коэффициент сбыта наркотиков в группе выше среднего), а Амурская область – в группу III (в группе средний коэффициент сбыта наркотиков).

Следует отметить, что шесть субъектов Российской Федерации имеют высокие значения коэффициентов преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков одновременно с низкими значениями коэффициента сбыта наркотиков. Амурская область (283,0 – коэффициент преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков и 61,4 – коэффициент сбыта наркотиков); Республика Бурятия (256,9 и 37,0); Республика Северная Осетия–Алания (212,5 и 25,0); Республика Калмыкия (189,3 и 16,3); Забайкальский край (185,8 и 28,0) и Республика Хакасия (186,9 и 43,4). На указанном рисунке они обозначены черными ромбами. Если их исключить из рассмотрения, то между данными показателями наблюдается прямая высокая корреляционная зависимость.

**Уровень преступлений в сфере
незаконного оборота наркотиков**

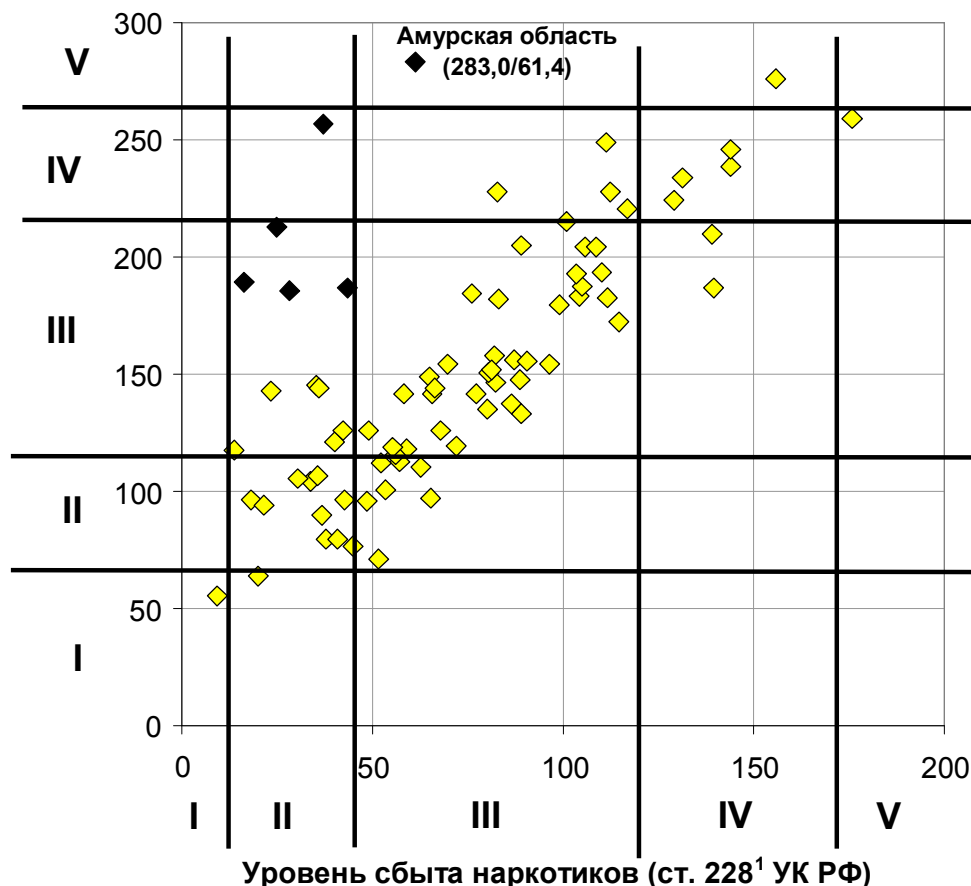


Рис. 1.2.3. Двумерное распределение регионов Российской Федерации по уровню преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков и уровню сбыта наркотиков (2014 г.)

Криминальная активность населения¹ по преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков в группе (124,5) в 1,4 раза выше средней по всем субъектам Российской Федерации (88,0). Этот показатель колеблется от 90,0 в Мурманской области до 202,4 в Амурской области.

Криминальная активность населения по преступлениям, квалифицируемым по ст. 228 УК РФ, – 91,3 (60,5 – средняя по субъектам Российской Федерации). Она колеблется от 38,6 в Мурманской области до 171,7 в Амурской области.

¹ Под криминальной активностью населения в данном контексте понимается число выявленных лиц, совершивших преступления, на 100 тыс. населения (Кл).

Криминальная активность населения по преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотиков, почти в полтора раза (1,44) выше, чем в стране (135,3 против 94,3), а по преступлениям, квалифицируемым как сбыт наркотиков, – 22,2 (18,8 – средняя по субъектам Российской Федерации).

К группе IV (субъекты Российской Федерации с уровнем преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков выше среднего) следует отнести десять субъектов Российской Федерации: Мурманская область – 259,0; Республика Бурятия – 256,9; Красноярский край – 245,7; Ханты-Мансийский автономный округ – 248,7; Томская область – 233,9; Астраханская область – 227,8; Тюменская область – 227,6; Ямало-Ненецкий автономный округ – 224,0; Свердловская область – 220,4 и Алтайский край – 215,3. В этих регионах проживает почти восьмая часть (12,1%) населения России – 17 млн 433,1 тыс. человек. Средний уровень для этой группы – 232,0 преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков на 100 тыс. жителей.

В 2014 г. в двух регионах группы наблюдалось снижение уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков: в Мурманской области – на 1,9% (с 264,1 до 259,0), в Тюменской области – на 1,0% (с 230,0 до 227,6).

В остальных регионах группы IV наблюдался рост рассматриваемого показателя. Более 10% он вырос в пяти субъектах этой группы: в Свердловской области на 20,4% (с 183,0 до 220,4), в Томской области на 20,1% (194,5 до 233,9), в Астраханской области на 18,6% (с 192,1 до 227,8), в Республике Бурятия – на 12,0% (с 229,5 до 256,9) и в Красноярском крае – на 11,4% (с 220,5 до 245,7).

Средний уровень преступности в регионах рассматриваемой группы выше среднего по стране в 1,38 раза. В Мурманской области уровень преступности в сфере незаконного оборота наркотиков превышает общероссийский в 1,54 раза, а в Алтайском крае – в 1,28 раза.

Из рис. 1.2.3 видно, что Мурманская область имеет высокий уровень сбыта наркотиков (175,7).

Четыре региона этой группы имеют уровень сбыта наркотиков выше среднего: Красноярский край – 144,1; Ханты-Мансийский автономный округ – 143,9; Томская область – 131,4 и Свердловская область – 129,2.

Пять регионов группы имеют средний уровень сбыта наркотиков: Свердловская область – 116,9; Тюменская область – 112,4; Ханты-Мансийский автономный округ – 111,4; Алтайский край – 100,9 и Астраханская область – 82,6.

В Республике Бурятия уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков один из высоких в группе (256,9), а уровень сбыта наркотиков ниже среднего – 37,0.

Криминальная активность населения в группе (112,2) в 1,2 раза выше, чем в среднем по субъектам Российской Федерации (94,3). Минимальное значение этого показателя в Ямало-Ненецком автономном округе (85,4), а максимальное – в Республике Бурятия (194,2).

Криминальная активность по преступлениям, квалифицируемым по ст. 228 УК РФ (85,3), в 1,2 раза превышает общероссийский показатель (69,8) и по сбыту наркотиков также в 1,2 раза (криминальная активность населения в группе по сбыту наркотика – 21,9, а среднее значение по субъектам Российской Федерации – 18,8).

В группу III (субъекты Российской Федерации со средним уровнем преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков) вошло сорок семь субъектов Российской Федерации. В этих регионах проживает около двух третей (65,1%) населения России – 93 млн 564,5 тыс. человек.

Уровень преступности в сфере незаконного оборота наркотиков в регионах этой группы находится в интервале от 115,7 преступления на 100 тыс. населения в Ярославской области до 212,5 в Республике Северная Осетия–Алания.

Средний уровень для этой группы – 161,8. За год он увеличился на 9,3%. В 38 регионах группы III в 2014 г. наблюдался рост уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, из них в 8 регионах этот рост был от 25% и выше. В Кировской области данный показатель возрос на 56,7% (с 99,1 до 155,3), что привело к переходу области в рассматриваемую группу III из группы II (регионы с уровнем преступлений ниже среднего), к которой она относилась в 2013 г. В Пензенской области рост составил 47,9% (с 101,9 до 150,7); в Ульяновской области – 31,8% (с 109,1 до 143,9). В Ивановской области – 31,6% (с 95,7 до 126,0), что привело к переходу области в рассматриваемую груп-

пу III из группы II; в Республике Марий Эл – 30,1% (с 91,4 до 118,9), что привело к переходу области в рассматриваемую группу III из группы II; в Москве – 28,7% (с 133,8 до 172,2); в Нижегородской области – 25,2% (с 116,8 до 146,3); в Калужской области – 25,0% (с 106,7 до 133,4).

Несмотря на общий рост уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в группе III, в 9 регионах наблюдалось снижение этого показателя. Только в Республике Калмыкия оно превысило 10% (-14,7%; с 222,1 по 189,3), что привело к переходу республики в рассматриваемую группу III из группы IV (регионы с уровнем преступлений выше среднего), к которой она относилась в 2013 г. Несмотря на то что в Новосибирской области уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в 2014 г. снизился только на 5,6% (с 216,5 до 204,3), область перешла в группу III из группы IV.

Повышенного внимания требует тот факт, что такого рода «перетекание» региона из одной группы в другую вполне закономерно, поскольку любые социальные группы представляют собой «размытые множества» без явных границ. Оперирование понятием размытого множества открывает широкий и общий подход к анализу и решению задач, в том числе задач принятия стратегических решений при разработке антинаркотических программ. Прежде всего, это задачи классификации, в которых основным является понятие размытого отношения сходства. В специальной литературе неоднократно указывалось на целесообразность применения классификаций с использованием методов теории нечетких множеств. Эта теория, предложенная Л.А. Заде (L.A. Zadeh) еще в 1965 г.¹ и развитая другими авторами, предполагает возможность относить территориальные единицы не просто к одному из классов (как стандартные алгоритмы многомерных классификаций), а одновременно к нескольким классам с различными функциями принадлежности (в случае переходного характера единиц)². Такая классификация целесообразна, когда в действительности границы между классами имеют нечеткий, пе-

¹ Zadeh L. A. Fuzzy sets // Information and Control. 1965. Т. 8. № 3. Р. 338–353.

² *Геоинформатика*: учеб. для вузов / под. ред. В.С. Тикунова. М.: Издательский центр «Академия», 2005.

реходный характер, что должно учитываться при криминологическом анализе территориальных различий преступности. Размытость границ социальных множеств иногда рассматривается как их общее свойство¹. Именно поэтому, как указывалось выше, закон «криминального равновесия», выведенный Г.И. Забрянским, не будет действовать в полной мере. Особенно актуальны подобные примеры неустойчивости групп для категории III и II рассматриваемой классификации. Таким образом, когда показатели отдельного региона находятся между двумя типологическими группами, любые случайные колебания, даже находящиеся в пределах статистической погрешности, могут привести к переходу региона из одной группы в другую.

Уровень преступности в регионах рассматриваемой группы ниже среднего по субъектам Российской Федерации в 1,04 раза. В Республике Северная Осетия–Алания уровень преступности в сфере незаконного оборота наркотиков превышает среднее значение в 1,26 раза, а в Ярославской области он ниже общероссийского в 1,45 раза.

Следует отметить, что в группе III наблюдаются средние значения по основным уровневым показателям отдельных видов преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков. Так, уровень сбыта наркотиков (83,5) в 1,02 раза меньше, чем в среднем по всем субъектам Российской Федерации (85,3).

Рассматривая распределение регионов группы III по уровню сбыта наркотиков (рис. 1.2.3), следует выделить Республику Карелия, где высокий уровень сбыта наркотиков – 139,5, и Кемеровскую область – 139,0. В обоих регионах уровень сбыта наркотиков выше среднего значения более чем на стандартное отклонение. А в десяти регионах группы уделяется меньше внимания такому опасному деянию, как сбыт наркотиков. Они относятся к регионам с уровнем сбыта наркотиков ниже среднего.

Это три республики Северного Кавказа: Карачаево-Черкесская – 13,8 преступлений, связанных со сбытом наркотиков, на 100 тыс. населения республики; Кабардино-Балкарская – 23,5; Северная Осетия–Алания – 25,0; две республики Сибирско-

¹ Трофимов А.М., Солодухо Н.М. Вопросы методологии современной географии. Казань: Изд-во Казанск. гос. ун-та, 1986.

го федеральный округ: Алтай – 35,9 и Хакасия – 43,4 и Забайкальский край, а также Краснодарский (35,4) и Ставропольский (42,5) края; Республика Калмыкия – 16,3 и Липецкая область – 40,1.

Криминальная активность населения в группе III в 1,25 раза меньше (75,5), чем в среднем по России (94,3). Она колеблется от 41,5 в Ярославской области до 169,9 в Республике Северная Осетия–Алания.

При этом криминальная активность по преступлениям, квалифицируемым по ст. 228 УК РФ (55,3), в 1,26 раза меньше общероссийского показателя (69,8), в то время как по сбыту наркотиков только в 1,21 раза (криминальная активность населения в группе по сбыту наркотиков – 15,6, а в России – 18,8). Таким образом, в регионах, входящих в группу III, в целом уделяется больше внимания выявлению лиц, сбывающих наркотики.

В группу II (субъекты Российской Федерации с уровнем преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков ниже среднего) вошло семнадцать субъектов Российской Федерации. В этих регионах проживает 15,6% населения России – 22 млн 362,3 тыс. человек.

В группу входят Воронежская область – 112,7 преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков на 100 тыс. населения; Волгоградская область – 112,2; Ленинградская область – 110,2; Рязанская область – 106,8; Республика Якутия – 105,3; Курская область – 104,2; Орловская область – 100,7; Тверская область – 96,7; Республика Дагестан – 96,7; Псковская область – 96,3; Тульская область – 95,6; Республика Ингушетия – 94,3; Архангельская область – 90,0; Белгородская область – 79,7; Республика Мордовия – 79,3; Чувашская Республика – 76,6 и Чукотский автономный округ – 71,2. Средний уровень для этой группы – 99,1 преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков на 100 тыс. жителей. За год этот показатель возрос на 6,9% (92,7 в 2013 г.).

В 2014 г. рост уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков наблюдался в 11 регионах группы. При этом в четырех субъектах Российской Федерации этот рост превысил 20%. В Воронежской области уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков увеличился более чем на треть

(38,1%, с 81,6 в 2013 г. до 112,7 в 2014 г.), в Орловской области – на 27,6% (с 78,9 до 100,7), в Архангельской области – на 27,1% (с 70,8 до 90,0) и Чувашской Республике – на 22,4% (с 62,6 до 76,6).

Несмотря на общий небольшой рост уровня преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в группе II, в шести субъектах Российской Федерации наблюдалось снижение этого показателя и в двух из них это снижение было более 10%. Так, в Волгоградской области уровень преступности снизился на 11,8% (с 127,2 до 112,2) и в Чукотском автономном округе – на 11,8% (с 80,7 до 71,2). Такое снижение привело к тому, что Волгоградская область перешла в рассматриваемую группу из группы III (регионы со средним уровнем преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков), в которой она была в 2013 г. Также из группы III перешли Ленинградская и Псковская области.

Уровень преступности в регионах рассматриваемой группы ниже среднего по стране почти в 2 раза (1,7). В Чувашской Республике уровень преступности в сфере незаконного оборота наркотиков ниже общероссийского в 2,2 раза, а в Чукотском автономном округе – в 2,4 раза.

Рассматривая распределение регионов группы по уровню сбыта наркотиков (рис. 1.2.3), следует выделить семь регионов, в которых уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков ниже среднего, а уровень их сбыта средний.

Таковыми регионами являются Тверская область (96,7 – 65,3); Ленинградская область (110,2 – 62,6); Воронежская область (112,7 – 57,2); Орловская область (100,7 – 53,2); Волгоградская область (112,2 – 52,3); Чукотский автономный округ (71,2 – 51,4) и Тульская область (95,6 – 48,5). В этих субъектах Российской Федерации сбыт наркотиков составляет более половины преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Криминальная активность населения по преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков в группе (51,6) почти в два раза (1,83) меньше, чем в среднем по России (94,3). Она колеблется от 23,7 в Чукотском автономном округе до 70,1 в Волгоградской области.

При этом криминальная активность по преступлениям, квалифицируемым по ст. 228 УК РФ, в 1,97 раза (36,4) меньше общероссийского показателя (69,8), а по сбыту наркотиков – в 1,69

раза (криминальная активность населения в группе по сбыту наркотиков – 11,1, а в среднем в субъектах Российской Федерации – 18,8). Таким образом, в регионах, входящих в группу II, в целом уделяется мало внимания выявлению лиц, сбывающих наркотики.

В группу I (субъекты Российской Федерации с низким уровнем преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков) вошло два субъекта Российской Федерации: Республика Адыгея – уровень преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков составляет 63,8 преступления на 100 тыс. населения и Чеченская Республика – 55,2. В этих республиках проживает 1,2% всего населения страны (1 млн 792,8 тыс.).

Среднее значение данного показателя (57,3) в группе почти в три (2,93) раза меньше среднего значения во всех субъектах Российской Федерации. При этом уровень преступлений, квалифицируемых по ст. 228 УК РФ, меньше только в 2,1 раза (35,4 против 73,6), а по сбыту – в 7,2 раза (11,9 против 85,3). Низкий уровень сбыта наркотиков в республиках, возможно, является следствием национальной особенности потребления наркотиков. Так, Северо-Кавказский регион традиционно считается одним из благополучных из-за низкого уровня наркопотребления населением, однако при этом нельзя отрицать, что указанный регион является перевалочной базой для крупных партий наркотиков, как неоднократно отмечалось в докладах ФСКН России по итогам проведения операций по ликвидации каналов сбыта наркотиков.

Анализ состояния потребления наркотических средств в Российской Федерации показывает, что с увеличением числа зарегистрированных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, возрастает число лиц, поставленных на учет по поводу немедицинского потребления наркотиков. Причем чем *выше* в регионе уровень противодействия преступности рассматриваемого вида, тем *выше* и число лиц с диагнозом наркомания, поставленных на учет. Подобная корреляция может быть объяснена тем, что значительная часть потребителей наркотических средств регистрируется в официальных учетах наркологической службы только после того, как попадает в поле зрения правоохранительных органов. Соответственно чем выше выявляемость наркопреступников, большинство из которых (по результатам изучения материалов уголовных дел и надзорных производств)

имеют наркотическую зависимость, тем большее число лиц регистрируется с впервые установленным диагнозом наркомания¹.

Региональные особенности выявленной преступности, из которой складывается незаконный оборот наркотиков, достаточно четко выражены. Они носят не только количественный, но и качественный характер. Учитывая высокий уровень латентности анализируемых преступлений², следует признать, что анализ приведенных статистических данных характеризует только структуру и особенности выявленного массива. Лишь с известной долей условности они могут проецироваться на весь массив деяний, образующих незаконный оборот наркотиков в стране в целом и в каждом отдельно взятом территориально-административном образовании, масштабы которого известны нам лишь относительно. Эффективное противодействие незаконному обороту наркотиков требует учета региональных особенностей его проявления при организации деятельности правоохранительных органов, являясь основой координации их усилий.

¹ В рамках исследования был проведен региональный сопоставительный анализ выявляемости преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков и числа лиц, состоящих на наркологическом учете за 2009–2011 гг. На момент проведения исследования данные за 2012 г. и последующие годы отсутствовали.

² См., напр.: *Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: монография* / под ред. С.М. Иншакова. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2011.

Глава 2. Особенности деятельности прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков

§ 2.1. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере перемещения наркотиков через таможенную границу Таможенного союза

Значимость предупреждения транспортными и территориальными прокурорами правонарушений, связанных с перемещением наркотиков через таможенную границу, определяется, прежде всего, опасностью и масштабностью этих правонарушений. Предупреждение контрабанды наркотиков является важнейшей задачей государства по обеспечению его безопасности. В решении этой задачи важная роль отводится органам прокуратуры. Как отмечается в юридической литературе, контрабанда наркотиков помимо угрозы жизни и здоровью людей нарушает гармонию финансовой системы государств, против которых развязана наркоагрессия. В частности, за счет вливания в финансовый оборот «грязных» денег, выраженных в суммах многих сотен миллионов долларов от продажи наркотиков. Расширяются возможности шпионажа со стороны тех стран, которые прикрывают свои разведывательные интересы «зонтиком» контрабанды наркотиков по каналам их трансграничного перемещения. Администрация государств – источников наркоугрозы, прежде всего Афганистана, в счет прибыли от наркотрафика получает солидную бюджетную строку доходов, что позволяет расширять плантации с наркотикосодержащими растениями и облегчает финансовое бремя оккупационных сил, находящихся в таком государстве. То есть имеется материальная заинтересованность марионеточного режима и его покровителей в наркотрафике. В самих таких странах наблюдается нехватка продовольственных товаров, так как сельскохозяйственные угодья, предназначенные под выращивание пищевых культур, заменяются посевами наркотикосодержащих растений. Соответственно, требуется гуманитарная помощь со стороны других стран¹. Контрабанда наркотиков используется для

¹ Калачев Б.Ф. «Опиумная война» в Афганистане // Наркоконтроль. 2009. № 4.

подрыва экономик стран, как это было с экономикой Китая в период опиумных войн.

Для России контрабанда наркотиков представляет чуть ли не главную угрозу национальной безопасности. Коренные преобразования в России с начала 1990-х гг. сопровождались резким увеличением масштабов контрабанды, прежде всего наркотиков. Россия стала объектом экспансии международного наркобизнеса, а преступные группы российских наркодельцов вступили в активное взаимодействие с ним. Уже в 2000 г., по оценкам таможенных органов, более половины всех изымаемых наркотических средств имели иностранное происхождение, а такие опасные и дорогостоящие из них, как героин, кокаин, опий и синтетические наркотики, быстро заполнившие российский наркорынок, практически полностью поступали из-за рубежа по контрабандным каналам. Только за 7 лет – с 1992 по 1999 г. контрабандный ввоз наркотиков в Россию возрос более чем в 20 раз¹. В дальнейшем масштабы этого ввоза только возрастали. В настоящее время, по оценкам специалистов, более 70% потребляемых населением России наркотиков – иностранного происхождения. Территория Российской Федерации используется наркобизнесом не только для расширения масштабов сбыта наркотиков, но и как территория для транзита наркотиков в другие страны.

Для осуществления эффективной профилактической работы по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере перемещения наркотиков прокуроры должны иметь полное представление о состоянии рассматриваемой преступности, факторах, ей способствующих, а также результатах борьбы с контрабандой наркотиков. Это позволит усилить профилактическую направленность мероприятий, осуществляемых прокурорами по всем направлениям надзора, прежде всего по надзору за исполнением законов в сфере перемещения товаров через таможенную границу, надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с контрабандой наркотиков.

¹ *Нестеров А.В.* Концептуальные основы использования специальных познаний в раскрытии и расследовании таможенных преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, М., 2001. С. 12.

Многие прокуроры, в том числе транспортные, проводят анализы состояния рассматриваемой преступности, отмечают главные маршруты поступления наркотиков в Россию, появление новых маршрутов, новых способов доставки наркотиков, связь контрабанды наркотиков с другими преступлениями, в том числе террористической направленности; виды транспорта, которыми перемещаются наркотики, особенно их крупные партии; категории лиц, совершающих эти преступления, методы сокрытия контрабанды, связь контрабанды с организованной преступностью. Опросы прокуроров показали, что они уделяют значительное внимание изучению материалов уголовных дел о наиболее опасных случаях контрабанды наркотиков, выявляют факторы, способствующие этим преступлениям, и учитывают их при планировании работы, направленной на предупреждение преступной деятельности.

Так, в аналитических материалах органов прокуратуры отмечается, что фундаментальной базой наркопотребления и наркотрафика в мире являются планетарные центры героина в Афганистане и кокаина в Южной Америке, в которых производство этих наркотиков приобрело индустриальный характер и превратилось в системообразующий фактор формирования транснациональной организованной преступности. К группе самых «тяжелых» наркотиков, перемещаемых из Афганистана, относятся опиаты (героин, опий, морфин). В 2014 г. в Афганистане было произведено рекордное количество опиума – 6,4 тыс. тонн, что на 17% больше, чем в 2013 г. Количество полученного опия в 2015 г. может достигнуть 8 тыс. тонн, что превысит показатели 2014 г. на 20%. Площадь плантаций возросла с 209 тыс. гектаров до 224 тыс. гектаров¹.

За последние 14 лет объем производимых в Афганистане наркотиков возрос в 40 раз. По мнению руководителя ФСКН России В. Иванова, по масштабам ущерба от афганских наркотиков есть все основания считать, что афганский героин является «особым видом оружия массового поражения... селективного действия, направленного на молодежь, будущее нашей страны»².

¹ URL: <http://rehab-centers.ru/afganistan-proizvel-rekordnoe-kolichestvo-opiuma-v-2014-godu/> (дата обращения: 10.04.2015).

² URL: <http://www.nakanune.ru/news/2015/10/8/22416873/> (дата обращения: 09.10.2015).

По мнению экспертов, за время пребывания на территории Афганистана американских военных (с 2001 г.) объем производства героина в этой стране возрос более чем в 40 раз, а количество поставляемых наркотиков в Россию за минувшие 10 лет увеличилось в 160 раз. Транснациональная организованная преступность получила от продажи героина свыше триллиона долларов¹.

Одним из основных маршрутов, по которым осуществляется транспортировка наркотиков, произведенных в Афганистане в Российскую Федерацию, является «Северный маршрут». Он проходит через протяженную и проходящую по высокогорью границу Афганистана с Таджикистаном, откуда попадают в Киргизию, где существуют устоявшиеся пути транспортировки товара, коррупционные каналы, хабы. Далее товар идет в Казахстан, а уже оттуда к крупным городам юго-западной части России и Западной Сибири.

«Северный маршрут» доставки опиатов из Афганистана в Россию сформировался в начале 1990-х гг. после распада СССР, чему способствовали проблемы, связанные с открытием границ, реорганизацией деятельности пограничных войск и таможенных служб, а также отсутствием достаточного опыта у правоохранительных органов в противодействии незаконному обороту наркотиков.

Перемещение наркотиков по «Северному маршруту» осуществляется всеми видами транспорта: около 70% – автомобильным, 20% – железнодорожным, 10% – авиационным (меньше всего – авиатранспортом в связи с повышенными мерами контроля в аэропортах, особенно на международных авианаправлениях)².

Посредством «Северного маршрута», как считают международные эксперты, перемещается 25–30% от всего объема производимого героина³. Прогнозируется дальнейший рост масштабов наркотрафика по этому маршруту. Поскольку внутренний американский рынок остается традиционно недоступным для афганских производителей героина, возросшие его потоки направля-

¹ URL: <http://www.russianskz.info/politics/6860-narkobisnes-mozhno-pobedit-tolkosiloy-ot-reshitelnosti-deystviy-odkb-zavisit-nazionalnaya-rossi.htmk> (дата обращения: 08.07.2015).

² URL: <http://glasru.ru/severnyiy-marshrut-smerti/> (дата обращения: 02.07.2015).

³ См.: Производство нарковеществ в Афганистане выросло в сотни раз ... из-за США. URL: <http://centrasia.ru> (дата обращения: 24.07.2015).

ются в Россию и Европейский союз. Частичный вывод американских войск из Афганистана не означает, что контроль за наркотрафиком американцы передадут в чужие руки. Обращают на себя внимание попытки США активно использовать обеспокоенность стран Центрально-Азиатского региона растущей афганской наркоугрозой для расширения и укрепления своих позиций в регионе¹. Что касается афганских правоохранительных органов, в большинстве своем они слабо обучены, плохо оснащены и поэтому не смогут эффективно противостоять сложившейся наркоинфраструктуре.

Имеются сведения о причастности к незаконному обороту наркотиков в Афганистане террористической организации «Исламское государство» (ИГИЛ). Наркотрафик является ресурсной базой обеспечения ее деятельности. В связи с этим прогнозируется, что активизация деятельности указанного незаконного вооруженного формирования может привести к росту масштаба контрабандных перевозок наркотиков по «Северному маршруту». Представитель России при ООН В. Чуркин заявил, что боевики ИГИЛ пытаются взять под контроль наркотрафик из Афганистана и уже контролируют часть каналов поступления наркотиков из этой страны.

Дополнительную угрозу несут поставки афганских наркотиков по «Северному маршруту» с созданием в 2010 г. Таможенного союза (ТС), с присоединением в 2015 г. к нему Киргизии, а также вступлением в силу с 1 января 2015 г. договора о создании на его базе Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС).

С созданием ТС значительная часть продукции из стран Центрально-Азиатского региона поступает на территорию России уже в качестве товаров, выпущенных в свободное обращение и, соответственно, не подлежащих таможенному контролю в Российской Федерации. Этим активно пользуются среднеазиатские наркокартели, скрывая наркотики в обычных товарных партиях. В связи с этим наряду с единым экономическим блоком всему ЕАЭС, а не каждому из государств этого интеграционного объединения в отдельности необходима единая и адекватная современным угрозам правоохранительная составляющая, которая в настоящее время отсутствует.

¹ По материалам источников: ФСКН России.

URL: http://www.narkotiki.ru/5_78174.htm (дата обращения: 07.07.2015).

Марихуана и гашиш поставляются в Россию из Киргизии и Казахстана. Партии наркотиков каннабисной группы поступают из Украины и Молдовы. Гашиш на территорию России обычно проникает через российско-азербайджанскую границу, проходящую по территории Дагестана. Также наркотики везут из Ирана – из города Энзели, откуда он попадает в Россию через порты Каспийского моря, расположенные в Дагестане и Астраханской области. В последние годы активизировалось использование маршрута, начинающегося в Иране и идущего в обход Турции через Кавказский регион и акватории Каспийского и Черного морей в Россию, а также через Украину в Западную Европу.

Как известно, в связи с западными санкциями против России произошел «разворот» российской политики с Запада на Восток. И основным экономическим партнером России становится Китай. Вместе с тем, как отмечают специалисты, Китай уже вполне можно называть «всемирной метамфетаминовой скважиной», одной из мировых «наркотических фабрик», крупным производителем синтетических наркотиков. При этом произведенные в китайских лабораториях наркотики не только попадают на внутренний рынок, но и распространяются по всему миру. Для России, имеющей с Китаем более 4000 км общей границы, эта проблема особенно актуальна. По данным российских правоохранительных органов, Китай в последнее время становится поставщиком в Россию (прежде всего, на Дальний Восток) не только гашиша, но и синтетических наркотиков: метамфетамина, МДМА («экстази»).

В связи с событиями на Украине резко активизировался контрабандный ввоз в Россию наркотиков из этой страны. Так, ФСКН России за пять месяцев 2015 г. в России привлекли к уголовной ответственности за наркопреступления в полтора раза больше граждан Украины, чем за аналогичный период прошлого года. По мнению руководителя данного ведомства, это связано с тем, что экономическая ситуация на Украине ухудшается с каждым месяцем, людям надо кормить свои семьи и некоторые прибегают к преступным заработкам. Кроме того, власти Украины осуществляют условно-досрочное освобождение наркоторговцев, которые устремляются в Крым и в другие регионы России для торговли наркотиками. Третье обстоятельство, которое этому способствует, – серьезные различия законодательства России и Украины. Если в России за три последних года поставили под за-

прет порядка 700 веществ, то на Украине – не больше 30. Поэтому рисков у наркоторговцев нет, они спокойно завозят синтетические вещества из Восточной Европы на Украину и потом переправляют в Россию¹.

Из Украины наркотики везут железнодорожным транспортом: поездами «Харьков – Москва», «Кривой Рог – Днепропетровск – Москва», «Львов – Москва», «Кишинев – Москва». Используют также воздушный и автомобильный транспорт. Например, 23.04.2015 в аэропорту Внуково у гражданина Украины, прилетевшего из Доминиканской Республики, изъято 15,5 кг кокаина, который он прятал в ручной клади².

Автобусами наркотики ввозят, например, из Луганска в Краснодар. Граждане Украины пересылают наркотики почтой своим соотечественникам, находящимся в России на заработках. Письма идут, в частности, из Западной Украины, из Ивано-Франковска. Граждане Украины все чаще занимаются в России распространением спайсов через Интернет. Зафиксированы факты перечисления средств от продажи наркотиков в украинские банки, в том числе в ПриватБанк, принадлежащий Игорю Коломойскому. В июне 2015 г. задержаны участники преступной группы, возглавляемой уроженцем Западной Украины. В ходе операции «Дизайнер» оперативники изъяли более 25 кг концентрированных синтетических наркотиков, из которых преступники собирались изготовить примерно 300 кг спайсов, что составляет миллион разовых доз. На черном рынке эта партия стоит около миллиарда рублей. Большая часть конфискованных наркотиков была найдена в Москве³.

В Россию наркотики попадают по всем направлениям и маршрутам. Например, в Иркутскую область наркотики поступают из Китая, в том числе Гонконга, Канады, а также из стран Европы: Нидерландов, Бельгии, Италии, Голландии, Финляндии. Особенно часто – из Республики Беларусь, в которую контрабан-

¹ URL: <http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/review/2015/0626/145738419/print.shtml> (дата обращения: 30.07.2015).

² В отношении задержанного возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 229¹ УК РФ («Контрабанда наркотиков в крупном размере»). URL: http://lenta.ru/news/2015/04/23/lovite_narcomana/ (дата обращения: 30.07.2015).

³ URL: <http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/news/2015/0611/090438002/detail.shtml> (дата обращения: 07.08.2015).

да поступает из ЕС (Латвия, Литва, Польша), и из Украины. Далее наркотики направляются в Россию. Беларусь, как и Китай, Казахстан становятся одними из основных поставщиков наркотиков в Россию.

Основными поставщиками ввоза синтетических наркотиков в Россию из стран Евросоюза являются Нидерланды, Испания, Латвия, Польша, Финляндия, Эстония.

Организаторами поставок кокаина выступают чаще всего граждане прибалтийских государств, особенно Литвы и Латвии. Наркокурьеры летят в Россию в основном через три аэропорта – Лондон, Париж и Франкфурт. Через Германию проходит канал почтовой пересылки наркотиков в Россию. Германия зачастую является транзитным государством при поставке кокаина из Южной Америки в Россию. Из Евросоюза через порты Санкт-Петербурга и Новороссийска поступают масштабные партии контрабанды кокаина, происходящего из Латинской Америки, главным образом из Эквадора. Нередко российские граждане ввозят наркотики на личном автотранспорте из Евросоюза. Проблема ввоза наркотиков из Евросоюза настолько актуальна, что Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации представить предложения по развитию сотрудничества с Евросоюзом в антинаркотической сфере с перспективой создания рабочей группы Россия – ЕС по проблемам наркомании и незаконного оборота наркотиков.

Увеличились масштабы поставки в Россию наркотиков из Латинской Америки (Перу, Эквадора), которые нередко перевозятся с внутриполостным сокрытием, причем в значительном количестве – до килограмма. Среди наркокурьеров – граждане Киргизии, Монголии, Таджикистана (везут наркотики, в том числе как «глотатели»).

В последнее время задерживаются партии наркотиков, следующие в Республику Крым.

Нужно отметить существенную активизацию ввоза наркотиков в Россию международными почтовыми отправлениями. Некоторые эксперты считают, что таким образом ввозится до 70% наркотиков. Представляется, что эти цифры связаны главным образом с либерализацией таможенного контроля на границе России с Беларусью и Казахстаном. Наркотики заказываются через

интернет-магазины и социальные сети и далее поступают в Россию международными почтовыми отправлениями. Передаются наркотические средства потребителям с помощью тайников и «закладок». Таким образом, применяется бесконтактный способ получения наркотиков, что затрудняет выявление поставщиков.

В связи с этим Президент Российской Федерации, отмечая на заседании Госсовета важность усиления работы на границе по пресечению наркотрафика, указал на необходимость принятия мер против распространения наркотиков через Интернет¹.

С глобализацией экономики стала возрастать роль водного транспорта в контрабанде наркотиков, особенно морского, в контейнерах, в связи с отсутствием контроля со стороны таможенных и иных служб за этими перевозками. Из-за слишком большой интенсивности контейнерных транспортировок проверку проходит менее 2% судов, при этом экипажу корабля, как правило, удается уйти от ответственности за контрабанду. «Команда не имеет права открывать контейнер на борту судна. Экипаж обычно узнает о содержимом лишь из декларации грузоотправителя»².

Для перевозки наркотиков в Россию авиатранспортом используются «глотатели», являющиеся, как правило, «неблагополучной» категорией граждан, имеющих низкий доход, или лица, их употребляющие. Главная задача «глотателя» – провезти наркотик по указанному ему маршруту. Он может не знать о лице, которое должно передать ему наркотик в пункте отправления, а также о лице, которое должно получить «товар» в пункте прибытия. В то же время курьер точно знает характер груза, маршрут и «легенду» путешествия. Особенно активно «глотатели» используются казахскими, узбекскими, киргизскими и таджикскими организованными преступными группировками (ОПГ) в условиях, когда необходимо в кратчайшие сроки осуществить доставку относительно небольших (как правило, до 20 кг) партий сильнодействующих наркотиков. Этот способ применяется при пассажирских перевозках; на железнодорожном транспорте; при авиаперевозках. Относительная безопасность его использования заключа-

¹ URL: http://radlojvesti.ru/artikle/show/article_id/170308 (дата обращения: 30.08.2015).

² URL: <http://novosti.ua/society/57160> (дата обращения: 19.11.2015).

ется в трудности обнаружения и задержания наркокурьеров-«глотателей». Потеря одного-двух наркокурьеров не оказывает существенного влияния на формирование «заказной» партии наркотиков и влечет минимальные потери для организованных преступных сообществ¹.

В наркобизнесе нередко участвуют работники транспорта, например проводники, а также студенты, туристы, «безработные».

Наркотики ввозят как в товарном, так и в пассажирском обороте. Есть случаи, когда пассажиры пытались ввезти в Россию до 50 кг наркотиков. Обычно они выбирают «зеленый коридор», демонстрируя тем самым, что не имеют при себе запрещенных предметов.

Методы сокрытия наркотиков остаются традиционными – среди товаров, в личных вещах, а также в технологических полостях транспортных средств и специально оборудованных тайниках². Наркотики ввозят под видом лекарств, препаратов для похудения, для наращивания мышечной массы. Скрывают их в нижнем белье, в потайных карманах на одежде, в загипсованных конечностях, в двойном дне в багаже или ручной клади, в моторе автомобиля, тубах для сигар, банках с кофе, флаконах из-под шампуня, в ядрах орехов, в овощах и фруктах (в частности, во фруктах с удаленной мякотью, в полых муляжах фруктов), в электробытовых приборах, детских игрушках и проч. К примеру, 7 кг кокаина растворили в бутылках рома. Наркодилеры в качестве «глотателей» используют крупных собак – догов, лабрадоров, мастиффов и овчарок. По прибытии в пункт назначения животных «вспарывают» и изымают товар.

Следует отметить, что организаторы торговли наркотиками постоянно совершенствуют пути и способы доставки наркотиков из районов их производства к потребителям. При этом они пытаются обеспечить их надежную защиту как от правоохранительных органов, так и от своих конкурентов и сопровождение. В связи с этим одной из особенностей наркобизнеса является постоян-

¹URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=21385:2015-07-09-10-23-33&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 13.07.2015).

² По материалам источников ФСКН России.

URL: http://www.narkotiki.ru/5_78174.htm (дата обращения: 07.07.2015).

ное обновление системы доставки, разработка все более продуманных, изощренных и неожиданных маршрутов, поиск новых приемов контрабандного провоза наркотических средств.

Контрабанда крупных партий наркотиков – сфера деятельности ОПГ. Имеются случаи выявления организаторов контрабандных операций. Нельзя не упомянуть 66-летнего К. – организатора ОПГ, в которую входили граждане Эквадора, Латвии, России. Среди членов возглавляемой им ОПГ были моряки, бизнесмены. К. пользовался пятью паспортами на разные фамилии, постоянно перемещался по всему миру и более 15 лет был недоступен для российских правоохранительных органов. Во времена СССР К. работал проводником в международных поездах. За спекуляции валютой был наказан лишением свободы. Освободившись, он отправился путешествовать по миру, «осел» в Эквадоре. Там он сошелся с местными крупными наркокартелями, решил наладить поставки кокаина в Россию. Для этого К. неоднократно приезжал в Россию, искал потенциальных покупателей. Стал приобретать партии по 20–200 кг кокаина (по цене \$ 2 тыс. за килограмм) у местных наркокартелей. В России покупатели платили за товар уже по \$40–45 тыс. за один килограмм. Для переправки наркотиков К. выбрал водный транспорт. Эквадор – один из крупнейших поставщиков бананов в Российскую Федерацию, перевозимых морским транспортом. Подкупал служащих эквадорских портов, которые без ведома экипажа прятали наркотики в различные тайники на судах. А в России уже служащие местного порта незаметно извлекали товар. Иногда в преступных схемах были задействованы и отдельные члены экипажей судов. При подобном способе переправки моряки, не доплывая до Санкт-Петербурга, выбрасывали кокаин, а российские члены ОПГ подбирали брикеты, упакованные в специальные непромокаемые мешки. Только в 2007–2008 гг. российские таможенники изъяли в общей сложности 200 кг кокаина, который, как было установлено, отправил в Россию К. Задержать неуловимого наркобарона властям Нидерландов удалось случайно. 11 января 2014 г. он был экстрадирован из Голландии в Россию. За время своей «деятельности» его группа успела переправить в Российскую Федерацию сотни килограммов кокаина¹.

¹ URL: <http://webground.su/topic/2014/01/11/t247> (дата обращения: 30.08.2015).

Как уже отмечалось, осуществлению профилактической работы прокуроров помогает изучение материалов уголовных дел и выявление факторов, способствующих контрабанде.

Примеры таких уголовных дел. 36-летний гражданин КНР Цуй Чани – генеральный директор маньчжурской торгово-экономической компании «Су Чжун», временно проживавший в Забайкальске, в начале 2013 г. вступил в международную ОПГ, занимающуюся промышленным производством крупных партий синтетических наркотиков, их аналогов и сильнодействующих веществ в КНР. Распространял эти наркотики в России, в городах Москве, Ижевске, Ростове-на-Дону, Самаре, Екатеринбурге, Ельце, Белгороде и Магадане. Наркотики пересылались потребителям по почте. Крупные партии наркотиков ввозились из Китая через таможенный пост – многосторонний автомобильный пункт пропуска (МАПП) «Забайкальск». В большинстве случаев китаец совершал преступления, используя граждан России, не осведомленных о его намерениях: водителей автотранспортных средств, гидов туристических групп. Они вывозили наркотические средства с территории Китая в Россию, получая за свои услуги по установленному тарифу от 200 до 250 руб. за килограмм товара. Другие российские граждане по его указанию оформляли на себя почтовые отправления¹.

Особый резонанс имело дело Б., чемпиона Европы по кик-боксингу, работника УФСКН с 2006 по 2010 г. Он уволился из УФСКН по собственному желанию, чтобы заняться «бизнесом». Пользуясь своими обширными международными связями, наладил поставки в Россию наркотиков. Из Латинской Америки везли кокаин, из Германии – гаммабутиралактон. Б. имел нескольких курьеров. Наркотики ввозились под видом обычных товаров, например из Голландии под видом специальной земли «для тюльпанов», «бочек с удобрением». Груз через границу везла финская фирма. В России груз встречали члены ОПГ. При задержании на складе, принадлежавшем ОПГ, были обнаружены десятки килограммов наркотиков².

Важное значение для осуществления целенаправленной профилактической деятельности имеет ознакомление прокуроров

¹ URL: <http://info.sibnet.ru/?id=427836> (дата обращения: 26.08.2015).

² Piter.tv>event/sotrudnik_fskn_torgoval_gashishem (дата обращения: 30.08.2015).

с материалами различных оперативных мероприятий, которые проводятся другими правоохранительными органами. В ходе таких операций МВД России, ФТС России, ФСБ России выявляются многочисленные факты контрабандного ввоза наркотиков и факторы, им способствующие.

Так, крупнейший канал контрабанды синтетических наркотиков – «спайсов» из Китая в Россию был ликвидирован в ходе международной антинаркотической операции под условным названием «Шанхайская паутина». Удалось определить места нахождения организаторов преступного бизнеса. Выяснена была и структура самого сообщества, состоящая из шести наркокластеров, каждый из которых насчитывал порядка 20 участников наркотрафика. Ежемесячный объем незаконного оборота наркотиков, осуществляемый только одним из «наркофилиалов», составлял, по оценкам экспертов, от 500 тыс. до одного млн разовых доз, розничная стоимость которых доходила до 80 млн руб. Организаторы из Москвы и Шанхая координировали деятельность сообщества через Интернет и получали деньги от продажи наркотиков на свои счета через различные платежные системы и финансовые организации. Большая часть задержанных наркоторговцев – граждане Украины. Заработанные ими от продажи наркотиков деньги они высылали на свою родину¹.

Опросы прокуроров показывают, что, по их мнению, для профилактики контрабанды наркотиков большое значение имеет оперативно-розыскная деятельность и, соответственно, надзор за исполнением законов при ее осуществлении, в частности, таможенными органами, который возложен на транспортных прокуроров.

Нельзя не признать, что в настоящее время предупреждение контрабандного ввоза наркотиков в Россию в значительной степени зависит от деятельности правоохранительных органов и прокурорского надзора за исполнением законов в их деятельности в странах – членах ТС. В связи с этим прокурорам необходимо иметь представление о наркоситуации в указанных странах и соответствующей профилактической деятельности правоохранительных органов. В деле профилактики преступлений и иных правонарушений в сфере перемещения наркотиков через тамо-

¹ URL: <http://www.rg.ru/2015/02/04/slujba-site.html> (дата обращения: 07.07.2015).

женную границу важной составляющей является организация взаимодействия прокуроров (территориальных и транспортных) стран – членов ТС. Особенно значимо такое взаимодействие российских прокуроров с прокурорами Республики Казахстан и Кыргызской Республики.

В Республике Казахстан наркоситуация является сложной, хотя и стабильной, характеризующейся некоторым сокращением потребления наркотиков. Вместе с тем в условиях прозрачности границ с Россией и нестабильной обстановки в Кыргызской Республике прогнозируется увеличение попыток транзита героина через казахско-киргизский участок границы. На развитие наркоситуации в Республике Казахстан значительное влияние оказывают ее географическое положение, климатические условия в южных регионах для культивации каннабиса и опиумного мака (на одной из крупнейших естественных очагов произрастания конопли – Шуйской долине на 130 тыс. гектаров ежегодно созревает до 5 тыс. тонн наркосодержащих растений)¹. Согласно статистическим данным за 2014 г. правоохранительными органами Республики Казахстан зарегистрировано 3552 случая незаконного оборота наркотиков против 3639 – за аналогичный период 2013 г. (меньше на 2,4%). Также отмечается снижение удельного веса незаконного оборота наркотиков, психотропных веществ и их прекурсоров в общем количестве зарегистрированных общеуголовных преступлений. Так, этот показатель в 2009–2014 гг. составлял соответственно по годам 5,1%, 4,9%, 2,1%, 1,35%, 1%, 1,04%. Вместе с тем в 2014 г. привлечены к уголовной ответственности за участие в незаконном обороте наркотиков 2109 лиц – на 2,1 больше, чем в 2013 г., из них женщин 241 (235) – рост на 2,6%². Количество преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 259 Уголовного кодекса Республики Казахстан «Незаконные приобретение, перевозка или хранение в целях сбыта, изготовление, переработка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ», увеличилось на 10,6% (с 605 в 2013 г. до 669 в 2014 г.).

¹ Отчет о наркоситуации в Республике Казахстан. URL: <http://www.ufo.fskn.gov.ru/?articleID=1599> (дата обращения: 06.07.2015).

² Там же.

Возрастает число зарегистрированных случаев контрабанды наркотиков. Вместе с тем данные таковы, что, очевидно, ни о каком адекватном противодействии нарастающей угрозе контрабанде наркотиков речь не идет. Так, в 2014 г. выявлено лишь 243 случая этой контрабанды, что на 6,6% больше, чем в 2013 г. На 30,8% увеличился объем изъятых наркотиков, поступивших контрабандным путем (с 127 039,7 кг в 2013 г. до 166 220,8 кг в 2014 г.).

Представители правоохранительных органов Казахстана признают, что наркоситуация в стране остается непростой, принимаемые меры не всегда соответствуют нарастающей наркоугрозе и не удается своевременно выявлять и пресекать контрабанду наркотиков, блокировать международные каналы поставок и транзита через Казахстан наркотических средств¹.

Многие недостатки в борьбе с контрабандой наркотиков объясняются также и тем, что сотрудники правоохранительных органов, которые по долгу службы обязаны противодействовать наркобизнесу, сами совершают данные преступления. Так, за 2014 г. сотрудниками правоохранительных органов Казахстана было совершено 16 преступлений указанной категории. К примеру, в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий сотрудниками департамента Комитета национальной безопасности Жамбылской области задержаны сотрудники полиции, которые планировали переместить наркотики контрабандным путем через государственную границу Казахстана. В отношении троих сотрудников возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 250 УК РК².

Так, за совершение административных правонарушений, связанных с незаконным обращением наркотиков, в 2014 г. судами привлечено 9036 лиц (в 2013 г. на 4,6% больше)³.

Выявление и пресечение административных правонарушений превентивной направленности, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, является одной из приоритетных задач в сфере профилактики наркомании среди населения, стоящей перед правоохранительными органами Казахстана.

¹ URL: <http://www.newskaz.ru/society/20140116/6017964.html> (дата обращения: 06.07.2015).

² Отчет о наркоситуации в Республике Казахстан. URL: <http://www.ufo.fskn.gov.ru/?articleID=1599> (дата обращения: 06.07.2015).

³ Там же.

В рамках отраслевой правительственной программы до 2016 года Республикой Казахстан принят ряд беспрецедентных мер по укреплению южных границ современным досмотровым оборудованием, системами защиты и контроля не только в пунктах пропуска через Государственную границу, но и по ее периметру. Кроме того, с учетом наличия собственной сырьевой базы наркотиков каннабисной группы – марихуаны и гашиша в Республике Казахстан принимается также комплекс мер по противодействию производству и обороту этих наркотиков.

В Республике Беларусь органами внутренних дел регулярно проводится мониторинг, который свидетельствует о контролируемой, но также достаточно сложной ситуации, складывающейся под влиянием общемировых наркотических тенденций, географического местоположения республики, расположенной на пересечении путей международного наркотрафика, а также политико-социальных особенностей. В 2014 г. в Республике Беларусь было зарегистрировано 7319 преступлений, связанных с наркотиками (в 2013 г. – 6255), из числа которых 2800 преступлений совершены с целью сбыта наркотических средств, 51 – организация притонов.

Среди употребляемых наркотических средств остается опий – 57,7%, каннабис – 16,1%, героин – 2,5%, психостимуляторы – 4,1% и ряд других. Отмечается, что в 2014 г. каждую неделю в Республике Беларусь появлялся новый незнакомый наркотик¹.

В 2014 г. должностными лицами таможенных органов Республики Беларусь возбуждено 46 уголовных дел о контрабанде наркотических средств и психотропных веществ. Во взаимодействии с другими правоохранительными органами и самостоятельно таможенниками было изъято более 572,7 кг наркотических средств, психотропных веществ, 94 кг их прекурсоров, а также более 2,6 тыс. таблеток лекарственных препаратов, содержащих наркотические средства и психотропные вещества².

За 11 месяцев 2014 г. к административной ответственности за незаконные операции с семенами мака привлечено 156 лиц,

¹ URL: <http://www.drogce.by/e/96366-1-marta-mezhdunarodnyiy-den-borbyi-s-parkoma> (дата обращения: 08.07.2015).

² Правоохранительная деятельность таможенной службы Республики Беларусь. URL: http://gtk.gov.by/ru/activity/pravoohranitel'naja_deyatelnost. (дата обращения: 07.07.2015).

наложено штрафов на сумму более 1,7 млрд белорусских рублей, конфисковано 14 автотранспортных средств¹.

Наркоситуация в Кыргызской Республике, ставшей членом ЕАЭС, характеризуется увеличением количества выявляемых наркопреступлений. В 2014 г. всеми правоохранительными органами Кыргызской Республики, включая Государственную службу по контролю наркотиков при Правительстве Кыргызской Республики, выявлено 1955 наркопреступлений, что на 2,2% больше, чем в 2013 г. Удельный вес наркопреступности в структуре общей преступности, зарегистрированной в 2014 г., составил 7,2%.

Из незаконного оборота наркотиков правоохранительными органами, в том числе органами прокуратуры Кыргызской Республики, было изъято 17 тонн 981 кг 885 гр. наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, что на 18,24% меньше, чем в 2013 г. (21 тонна 994 кг 673 гр.)².

Согласно приказу Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам предписано особое внимание уделять проверке исполнения законов, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств, в том числе законов, регламентирующих прием, регистрацию, рассмотрение сообщений об этих преступлениях; осуществление оперативно-розыскной деятельности по их выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию, установлению лиц, их подготавливающих или совершивших. В целях повышения эффективности деятельности, в том числе в борьбе с наркопреступлениями, прокурорам необходимо координировать работу органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (п.1.3 данного приказа), а также использовать в работе предоставленные (прокурорам) полномочия в судебной инстанции.

Как известно, сокрытие преступлений от учета, незаконные отказы в возбуждении уголовных дел – факторы, способствующие росту контрабанды. Одновременно незаконное возбуждение

¹ Информация МВД Белоруссии URL: <http://mvd.gov.by/>. (дата обращения: 08.07.2015).

URL: http://www.gskn.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=141&lang=ru (дата обращения: 06.07.2015).

уголовных дел нарушает права граждан, отвлекает работников правоохранительных органов от борьбы с опасными преступлениями. Анализ материалов прокурорского надзора показывает, что прокуроры выявляли многочисленные нарушения законов о приеме и рассмотрении сообщений о контрабанде. В частности, сокрытие преступления от учета и регистрации, что сопряжено с незаконными отказами в возбуждении уголовных дел, необоснованными передачами по подследственности сообщений о преступлениях, невыделением материалов проверки из материалов уголовного дела, особенно это касается сбытчиков наркотиков, что в итоге влечет непринятие мер к их установлению, привлечению к ответственности и др. Допускается также несоблюдение сроков проведения проверки сообщений о преступлениях, необоснованное затягивание и продление проверок от 10 до 30 суток, принятие необоснованных, немотивированных и незаконных решений по результатам проверки.

Прокуроры анализируют состояние законности на этом участке. Такие анализы проводит и управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Управление). Так, по данным Управления, в правоохранительные органы Российской Федерации в 2014 г. поступило 2917 сообщений о преступлениях, предусмотренных ст. 229¹ УК РФ, что на 9% меньше, чем в 2013 г. Половина сообщений регистрируется в таможенных органах, далее (по мере уменьшения показателя) в органах ФСКН (примерно в 2 раза меньше, чем регистрируется в таможенных органах), в органах внутренних дел, ФСБ, следственных органах¹. Всего в 2014 г. зарегистрировано 1345 этих преступлений, что на 15% меньше, чем в 2013 г. Большая часть сообщений регистрируется в Центральном федеральном округе Российской Федерации.

Число возбужденных уголовных дел по ст. 229¹ УК РФ сократилось практически на четверть (в 2014 г. – 1234, в 2013 г. – 1634). Таможенными органами по ст. 229¹ УК РФ возбуждено 545

¹ Используются данные информационно-аналитических материалов, подготовленных управлением.

уголовных дел, примерно столько же – органами ФСКН, далее – МВД России, ФСБ России, следственными органами, что меньше, чем в 2012 г. (рис. 2.1.1). Безусловно, это связано со снятием таможенного контроля на границах Российской Федерации с другими странами ТС, сокращением числа сотрудников в этих органах. Очевидно, что этим объясняется тенденция уменьшения количества уголовных дел, возбуждаемых таможенными органами за наркопреступления.

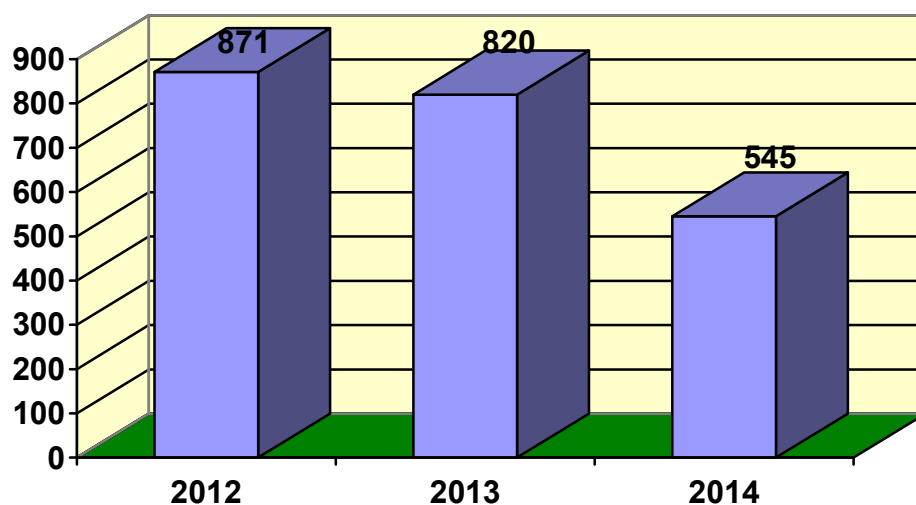


Рис. 2.1.1. Количество уголовных дел, возбужденных таможенными органами в 2012–2014 гг.

Транспортные прокуроры, анализируя эти данные, обращали внимание на то, в каких именно таможенных органах наблюдается снижение количества возбужденных уголовных дел, с тем чтобы выяснить причины их снижения, принять в случае необходимости меры, направленные на обеспечение своевременного и законного возбуждения дел. Прокуроры, знакомясь, в частности, с заключениями экспертов таможенных лабораторий, выявляли случаи, когда эти заключения свидетельствовали о перемещении через таможенную границу наркотиков, однако никаких мер к возбуждению уголовных дел не предпринималось. Такие факты установлены, например, в Оренбургской таможне. Прокуроры направляли материалы своей проверки в таможни для принятия процессуального решения.

Снижение числа возбужденных уголовных дел отмечается в Домодедовской, Шереметьевской таможнях, а также в Центральной и Уральской оперативных таможнях. По линии органов ФСКН наблюдается снижение рассматриваемого показателя в Южном, Уральском и Центральном федеральных округах.

В 2014 г. из незаконного оборота изъято 465 кг наркотических средств и психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов¹, что более чем в три раза превышает показатели 2012 г. (см. рис. 2.1.2). В то же время нельзя не вспомнить о том, что в 1999 г. было изъято 6 тонн наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в 2000 г. – 9 тонн². Сравнение данных последних лет с указанными показателями при учете того, что масштабы производства наркотиков в Афганистане и других странах постоянно возрастают и наркотики направляются в Россию, также свидетельствует о том, что возможности российских таможенных органов в последние годы в изъятии партий наркотиков существенно уменьшились, хотя и наблюдается увеличение за последние 3 года показателей количества их изъятия.

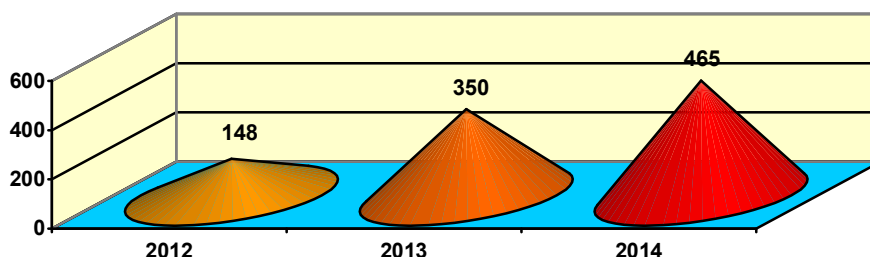


Рис. 2.1.2. Количество изъятых таможенными органами наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, их прекурсоров и аналогов (кг) в 2012–2014 гг.

Проведенные исследования свидетельствуют о том, что контрабандисты стали ввозить в Россию более крупные партии наркотиков. По-видимому, это также объясняется отсутствием внутреннего таможенного контроля на границах с республиками Беларусь и Казахстан, а теперь и отсутствием контроля на границе

¹ Используются данные информационно-аналитических материалов, подготовленных управлением (дата обращения: 09.04.2015).

² Нестеров А.В. Указ. соч. С. 13.

Казахстана с Кыргызской Республикой, где наркотики выявляются в товарных партиях среди других, обычных товаров.

Как отмечалось ранее, наряду с глобальным трафиком афганского героина существенную угрозу обществу представляет увеличивающийся в Россию поток новых синтетических наркотиков. Этот вывод подтверждает тот факт, что общий вес изъятых правоохранительными органами таких наркотиков в 2014 г. составил 4,2 тонны, превысив показатель 2013 г. более чем в два раза.

Прокуроры проверяли законность отказов в возбуждении уголовных дел рассматриваемой категории. Они отменяли незаконные постановления. Причем активность прокуроров по проведению таких проверок заметно возросла, что имеет важное профилактическое значение. Так, по сообщениям о преступлениях рассматриваемой категории в 2014 г. было принято 585 решений об отказе в возбуждении уголовных дел (в 2013 г. – 702). Большинство таких решений принято органами ФСКН – 546. Количество отмененных прокурорами незаконных и необоснованных процессуальных решений в 2014 г. по сравнению с 2013 г. увеличилось более чем на 60%, из них решений, принятых органами внутренних дел, – 51, ФСКН – 20, ФСБ – 10.

Как отмечает Управление, причинами этих нарушений являются неполнота проверочных мероприятий, неисполнение или ненадлежащее исполнение указаний прокурора, неправильное применение норм материального и процессуального права. В основном незаконные решения принимались органами МВД. Прокуроры выявляли и факты, когда вместо преследования преступников возбуждались уголовные дела в отношении лиц, не причастных к совершению контрабанды, и принимали меры, направленные на предупреждение таких нарушений впредь. В 2014 г. прокурорами отменено 34 незаконных и необоснованных постановления о возбуждении уголовных дел (в 2013 г. – 43). Из них 10 решений приходится на органы ФСКН, 5 – органы внутренних дел, 2 – ФСБ, 17 – таможенные органы. В 2014 г. на 17% сократилось число постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел. В основном решения принимаются в связи с отсутствием события или состава преступления, т.е. на основании п. 1, 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Причиной вынесения незаконных постановлений о возбуждении уголовных дел, по данным Управления, является

недостаточное исследование обстоятельств, имеющих существенное значение для оценки наличия признаков преступления. Как известно, весьма важный показатель, характеризующий борьбу с контрабандой наркотиков, – число расследованных преступлений. Прокуроры при проведении анализа отметили в целом снижение рассматриваемого показателя. В 2014 г. правоохранительными органами расследовано на 8,5% меньше рассматриваемых преступлений, чем в 2013 г. (в 2014 – 742). Практически во всех федеральных округах наблюдается снижение этих преступлений за исключением Северо-Западного и Сибирского, где наблюдается рост. В связи с этим прокурорами разрабатывались меры, направленные на активизацию расследования контрабанды.

Для профилактики рассматриваемых преступлений прокурорам важно принимать меры к повышению такого показателя, как раскрываемость преступлений. Управлением отмечается, что раскрываемость этих преступлений в 2014 г. снизилась более чем на 11% и составила лишь 50,3% (в 2013 г. – 62,1%). Снижение раскрываемости преступлений по незаконному обороту наркотиков прокуроры отметили в Центральном, Северо-Кавказском, Приволжском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах. Положительная динамика рассматриваемого показателя зарегистрирована в Северо-Западном и Сибирском федеральных округах.

Снижение раскрываемости преступлений повлияло на снижение числа уголовных дел о контрабанде наркотиков, направленных в суд. Многие прокуроры отмечали это обстоятельство при проведении координационных совещаний. В 2014 г. выявлено 709 лиц, совершивших преступления, предусмотренные ст. 229¹ УК РФ. Для рассмотрения по существу дел о контрабанде наркотиков в суд с обвинительным заключением направлено 728 уголовных дел, что меньше, чем в 2013 г. (810).

Правоохранительные органы, как отмечалось в материалах прокурорского надзора, особенно территориальные органы наркоконтроля, не всегда нацелены на выявление и пресечение деятельности лиц и групп, специализирующихся на контрабанде наркотиков, зачастую ограничиваясь лишь задержанием курьеров и наркоманов-потребителей.

Профилактическое значение имеет принятие прокурором мер по обеспечению законности приостановления производства

по делам о контрабанде наркотиков. Особенно это значимо в условиях роста числа приостановленных производством дел. Так, приостановлено производство по 733 уголовным делам, что больше, чем в 2013 г. (698), из которых по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ – 679 (в 2013 г. – 651). Прокуроры устанавливали, в каких регионах наблюдается рост данного показателя. Так, чаще всего следствие приостанавливалось в Республике Карелия, Забайкальском и Пермском краях, Московской и Самарской областях, г. Москве. Прокурорами в 2014 г. отменено 245 постановлений о необоснованном приостановлении предварительного следствия, или 20% от всех постановлений. Такая отмена имеет важное профилактическое значение. Прокуроры указывали причины отмены. Это: неполнота предварительного расследования, выразившаяся в непроведении необходимых следственных действий, производство которых возможно в отсутствие обвиняемого; непринятие достаточных мер по установлению обстоятельств совершенного преступления. Прокурорами отмечалось, что недостатки расследования рассматриваемых преступлений приводят к приостановлению производства предварительного расследования. Изучение дел показало, что причиной приостановления служит и ненадлежащее оперативное сопровождение. Как выявило проведенное исследование по приостановленным делам о контрабанде наркотиков, в случае неустановления виновных лиц оперативное сопровождение надлежащим образом не организовано, отсутствует взаимодействие между следственными и оперативными подразделениями. Следователи направляют в оперативные подразделения шаблонные поручения без указания особенностей совершенного преступления, на что, соответственно, получают бессодержательный ответ. Проверка возможной причастности ранее судимых за контрабанду наркотиков к совершенному преступлению также осуществляется формально, о чем свидетельствуют неконкретность и общий характер сведений, указанных в рапортах оперативных сотрудников.

Прокурорами выявлялись факты, когда лица, осуществляющие ОРМ по данной категории дел, умышленно искажали результаты проведенных мероприятий. Примерно каждое пятое постановление о приостановлении отменялось прокурорами по причинам непроведения всех следственных действий, производ-

ство которых возможно в отсутствие обвиняемого, непринятия мер к установлению обстоятельств преступления и др.

Предупреждение прокурорами контрабанды наркотиков предполагает, как уже отмечалось, осуществление надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности (ОРД). По результатам проверок исполнения законодательства об ОРД транспортные прокуроры направляли в органы ФТС России и МВД России требования об активизации ОРМ по выявлению контрабанды наркотиков, ориентировали оперативно-розыскные подразделения, прежде всего, на выявление организованных преступных групп. В актах прокурорского реагирования отмечалось, что работа по поиску лиц, участвовавших в контрабандных операциях, особенно иностранных поставщиков наркотиков, не ведется должным образом, что влечет приостановление производств по уголовным делам. Оперативно-розыскные мероприятия проводятся без оснований, нарушаются требования к их проведению, порядок предоставления материалов в орган дознания, следователю. По существу ОРМ проводятся формально.

В 2014 г. прокурорами было выявлено в 3 раза больше нарушений закона при осуществлении ОРД органами наркоконтроля, особенно в Ростовской, Астраханской, Курганской областях и Забайкальском крае. Такие нарушения имели место и в работе органов МВД. Их выявляли прокуроры г. Санкт-Петербурга, Забайкальского и Красноярского краев, Омской, Белгородской, Мурманской и Ростовской областей. Более чем в 40 регионах Российской Федерации рассматриваемые нарушения законов при осуществлении ОРД органами ФСКН не выявлялись. Причины нарушений: слабая работа по раскрытию преступлений, установлению виновных лиц, ненадлежащий ведомственный контроль, неиспользование всех имеющихся возможностей ОРД, отсутствие целенаправленной ОРД.

Как известно, весьма результативным является применение «контролируемой поставки». В соответствии со ст. 319 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», ст. 6 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» контролируемая поставка – это оперативно-розыскное мероприятие, при котором с ведома и под контролем органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, допускаются ввоз

в Россию, вывоз из России либо перемещение по ее территории ввезенных товаров. Данное оперативное мероприятие позволяет возбуждать уголовные дела, изымать наркотики, устанавливая всю «цепочку» фигурантов дела. В связи с этим весьма значим надзор за законностью проведения данного оперативного мероприятия.

Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации указывает и на недостаточную результативность проведения контролируемых поставок. Каждое второе мероприятие, проведенное органами наркоконтроля, оказалось безрезультативным. В некоторых регионах, например Мурманской области, Республике Алтай, по таким мероприятиям не возбуждалось ни одного уголовного дела. В качестве факторов, отрицательно повлиявших на эффективность контролируемой поставки, отмечались: длительность проведения требуемых согласований с центральным аппаратом ФСКН; сложности при установлении фигурантов, причастных к контрабанде, при проведении контролируемой поставки в отношении почтовых отправлений (а это – большинство указанных мероприятий): на пакетах и конвертах указываются ложные сведения об отправителях, отсутствуют и сведения о получателях, поскольку выдача отправлений осуществляется без требования предъявить паспорт.

Прокуроры выявляли и другие нарушения при проведении контролируемой поставки и принимали меры к их предупреждению. В 2014 г. году контролируемая поставка применялась 700 раз, в том числе таможенными органами 318, что значительно меньше, чем в 2013 г. (490). По их результатам возбуждено 242 уголовных дела, их эффективность – 76%. Благодаря этому методу изъяты более 465 кг наркотических и психотропных веществ, что на 33% больше, чем в 2013 г.; 20 кг сильнодействующих веществ.

ФТС России провела также 15 специальных оперативно-профилактических операций, направленных на выявление и пресечение каналов контрабанды. В 2014 г. таможенными органами реализовано 34 дела оперативного учета (в 2013 г. – 55) – возбуждены уголовные дела по ст. 229¹ УК РФ. Управлением по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации было отмечено, что этот показатель составляет только 10% от общего числа

дел оперативного учета (ДОУ), находившихся в производстве (в 2013 г. – 15,3%) и необходимо улучшить работу по ДОУ, что будет способствовать в конечном итоге предупреждению контрабанды.

Прокуроры отмечали и проблемы при взаимодействии правоохранительных органов в борьбе с контрабандой наркотиков. Например, в отдельных регионах при том, что велся учет лиц, следующих через Государственную границу Российской Федерации, на запросы органов МВД и ФСКН пограничные органы информацию не представляли, ссылаясь на то, что законодательством ведение учета таких лиц не предусмотрено.

Профилактическое значение имела и работа прокуроров, связанная с обеспечением своевременного расследования по делам о контрабанде наркотиков; недопущения волокиты и непроведения необходимых процессуальных действий. Прокуроры обращали внимание на такие нарушения и требовали от работников органов предварительного расследования их устранения и несовершения впредь.

Так, типичным является следующий пример. Было возбуждено уголовное дело в отношении С. по п. «б» ч. 4 ст. 229¹ УК РФ при следующих обстоятельствах. С. направилась к выходу из зоны таможенного контроля по «зеленому коридору» международного аэропорта Шереметьево, тем самым заявив об отсутствии у нее предметов и веществ, запрещенных к ввозу в Россию. Однако при проведении таможенного контроля багажа С. было обнаружено и изъято наркотическое средство кокаин общей массой 2846,73 гр., что является особо крупным размером. Прокурор, осуществляющий надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия по данному делу, отметил, что срок следствия неоднократно продлевался руководителем следственного органа. В результате срок был продлен до 7 месяцев. Однако за это время следователем не были допрошены сотрудники Шереметьевской таможни, не осмотрены видеозапись, производившаяся при таможенном досмотре, и предметы, изъятые в ходе осмотра места происшествия, не решен вопрос о признании их в качестве вещественных доказательств. Прокурор отметил, что расследование, производимое по данному уголовному делу, не отвечает назначению уголовного судопроизводства, установ-

ленному ст. 6 УПК РФ, а также ведется с нарушением требований ст. 6¹ УПК РФ о необходимости осуществления уголовного судопроизводства в разумный срок. Прокурор обратил внимание на недопустимость подобных нарушений впредь.

Основными нарушениями при расследовании контрабанды наркотиков являются волокита и неполнота следствия.

Так, Уральской оперативной таможней при производстве неотложных следственных действий в течение 10 суток проведено лишь одно следственное действие, экспертиза аналога наркотического средства не назначалась. Только после вмешательства Уральской транспортной прокуратуры приняты меры по устранению нарушений уголовно-процессуального законодательства. В результате имеет место тенденция снижения количества предварительно расследованных уголовных дел по контрабанде наркотиков, направленных в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом. Обычно следователи объясняют отсутствие результатов при расследовании уголовных дел рассматриваемой категории некачественным проведением неотложных следственных действий таможенными органами. В целях профилактики рассматриваемых преступлений и в целом борьбы с ними необходим как надзор транспортных прокуроров за законностью производства этих следственных действий, так и дальнейший надзор за производством следствия.

Следует отметить, что, как известно, после проведения неотложных следственных действий дела о контрабанде наркотиков направляются для проведения предварительного следствия, и зачастую следствию присущи серьезные недостатки, в результате чего уголовное дело прекращается или производство по нему приостанавливается. Например, практически все уголовные дела о контрабанде наркотиков, совершенные с использованием международных почтовых отправлений, переданные в московском регионе из таможенных органов в органы ФСКН России, были прекращены. Следствие, по существу, не проводилось. Проведенные опросы следователей показывают, что они считают причиной прекращения уголовных дел некачественное проведение неотложных следственных действий дознавателями таможенных органов, а эти дознаватели видят причину в некачественном следствии. Здесь весьма важно взаимодействие транспортных и

территориальных прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов при производстве предварительного расследования, которое зачастую отсутствует.

Проведенное изучение уголовных дел выявило распространенность таких нарушений, когда содеянное квалифицируется только как незаконный оборот наркотиков, хотя имела место контрабанда. Нередко невыявленными остаются иностранные поставщики наркотиков.

Прокуроры использовали средства реагирования, обеспечивающие недопущение нарушений, связанных с превышением следователями своих полномочий при принятии профилактических мер.

Например, по уголовному делу, возбужденному в отношении проживающего в Королевстве Испания М. по ч. 3 ст. 229¹ УК РФ, прокурором было установлено, что у этого лица, прибывшего в аэропорт Домодедово авиарейсом из Барселоны в Москву, в ходе проведения личного таможенного досмотра обнаружено наркотическое средство кокаин в крупном размере, сокрытое между трусами и шортами, надетыми на пассажире. Следователь органов внутренних дел на транспорте, расследовавший данное преступление, направил в Генеральное Консульство Королевства Испания представление о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, недопущению в дальнейшем ввоза жителями Королевства Испания наркотических средств на территорию Российской Федерации. Прокурор указал на то, что представление является незаконным, поскольку данная форма взаимодействия следователей с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств не предусмотрена гл. 53 УПК РФ.

Прокуроры направляют уголовные дела о контрабанде наркотиков в суд и поддерживают по ним государственное обвинение, дают оценку вынесенному судом решению по делу и в случае несогласия с ним направляют апелляционные и кассационные представления с целью обеспечения неотвратимости наказания за совершенные преступления.

Так, Московской транспортной прокуратурой по надзору за исполнением законов на воздушном и водном транспорте в кассационном порядке был обжалован оправдательный приговор

Домодедовского городского суда, вынесенный в отношении гражданки Республики Узбекистан М., которая обвинялась в контрабанде наркотиков, а также в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 228¹ УК РФ (покушение на незаконный сбыт наркотических средств в особо крупном размере). Преступление было совершено при следующих обстоятельствах. Прибыв из Республики Узбекистан в аэропорт Домодедово, М. ввезла в дорожной сумке со специально изготовленным тайником наркотическое средство героин массой более 342 гр., который был обнаружен и изъят сотрудниками Домодедовской таможни ФТС России. По версии защиты, с которой согласился суд, М. не знала, что в сумке с продуктами, которую ее попросили перевезти, находился наркотик. Однако судом не были исследованы все доказательства по делу, не учтен факт привлечения М. ранее к уголовной ответственности за аналогичное преступление. Оправдательный приговор признан незаконным и отменен. Дело направлено на новое рассмотрение.

Важное значение в деле предупреждения контрабанды наркотиков имеет координация прокурорами, в том числе транспортными, деятельности правоохранительных органов по борьбе с этим преступлением. Многие транспортные прокуроры проводят координационные совещания руководителей этих органов, иницируют обмен оперативной информацией, совместные оперативные мероприятия, создание межведомственных рабочих групп по вопросам выявления и расследования контрабанды. Разрабатываются совместные указания, проводятся семинарские занятия с обсуждением наиболее характерных недостатков и нарушений закона. Координация должна осуществляться во взаимодействии с территориальными прокурорами. Анализ практики показывает отсутствие должных согласованных действий правоохранительных органов, низкий уровень обмена оперативно значимой информацией.

Генеральная прокуратура Российской Федерации отмечает, что имеются резервы для повышения эффективности борьбы с контрабандой наркотиков и важно их использовать, в том числе в целях профилактики рассматриваемых преступлений. Так, обращается внимание на необходимость в случае выявления фактов сбыта, хранения наркотических веществ иностранного производ-

ства в обязательном порядке принимать меры к установлению обстоятельств их поступления на территорию Российской Федерации. При установлении мест незаконного ввоза правоохранительные органы должны передавать информацию таможенным органам для использования при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Кроме того, указывается на необходимость уделять особое внимание взаимодействию следственных органов и оперативно-розыскных служб в целях установления и розыска контрабандистов. Отмечена важность создания постоянно действующих межведомственных групп по усилению борьбы с трансграничными преступлениями, прежде всего – контрабандой наркотиков. Необходимо также обеспечение правоохранительными органами взаимобмена информацией о лицах, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, проработке вопроса ведения баз данных пересылаемых международных экспресс-курьерских отправок (товаров, получателей, отправителей). Прокуроры отмечают усложненный порядок согласования с центральным аппаратом ФСКН России проведения «контролируемой поставки», что приводит к потере времени и ценности полученных сведений (международное взаимодействие, за исключением обмена справочной информацией, требует согласия должностных лиц центрального аппарата ФСКН России).

Целям профилактики контрабанды наркотиков служит и прокурорский надзор за законностью в сфере административно-юрисдикционной деятельности. Этот надзор особенно необходим в условиях роста числа возбужденных административных дел, предметом которых являются наркотики. Такие дела возбуждались таможенными органами. Как показал анализ статистических данных форм № 3-ГУТРД ФТС России, с 2010 по 2014 г. наблюдается значительный рост количества возбужденных дел об административных правонарушениях, связанных со ввозом наркотических средств на территорию Российской Федерации, – на 88,9 % (рис. 2.1.3 и 2.1.4).

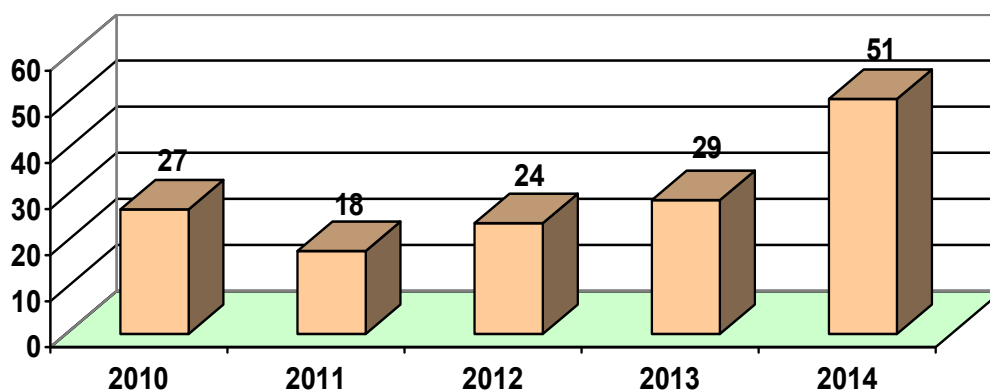


Рис. 2.1.3. Динамика числа возбужденных дел об административных правонарушениях по ввозу наркотических средств на территорию Российской Федерации за 2010–2014 гг.

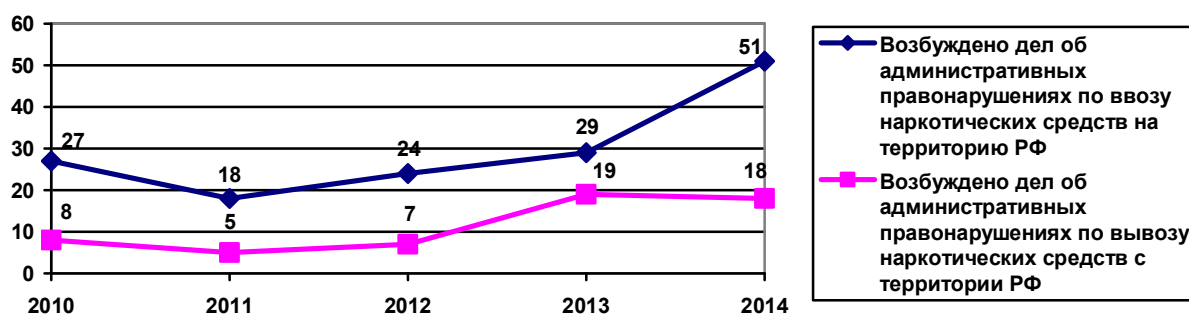


Рис. 2.1.4. Динамика числа возбужденных дел об административных правонарушениях по ввозу и вывозу наркотических средств на территорию Российской Федерации и с ее территории за 2010–2014 гг.

Статистические данные формы № 3-ГУТРД за 2010 – 2014 гг. показывают, что наблюдается незначительное снижение числа возбужденных дел об административных правонарушениях, связанных с вывозом наркотических средств с территории России (возбуждено дел по годам соответственно: в 2010 г. – 8, в 2011г. – 5, в 2012 г. – 7, в 2013 г. – 19, в 2014 г. – 18).

Также с 2010 г. не отмечается существенного снижения количества дел об административных правонарушениях, возбужденных при ввозе психотропных, сильнодействующих, ядовитых, отравляющих веществ на территорию Российской Федерации (табл. 2.1.1), а даже усматривается незначительный рост количе-

ства таких дел¹. По мнению работников таможенных органов и прокуроров, эта тенденция связана с образованием ТС, снятием таможенного контроля на границе России со странами – участниками ТС.

Таблица 2.1.1

Динамика количества возбужденных дел об административных правонарушениях при ввозе психотропных, сильнодействующих, ядовитых, отравляющих веществ на территорию Российской Федерации и наказаниях за эти правонарушения

	2010	2011	Темп прироста (в %) ²	2012	Темп прироста (в %)	2013	Темп прироста (в %)	2014	Темп прироста (в %)
Возбуждено дел об административных правонарушениях	337	368	9,2 %	151	-59,0 %	115	-23,8 %	120	4,3 %
Назначено наказаний по делам об административных правонарушениях судом	199	277	39,2 %	134	-51,6 %	53	-60,4 %	56	5,7 %
Назначено наказаний по делам об административных правонарушениях таможенными органами	53	92	73,6 %	62	32,6 %	46	-25,8 %	59	28,3 %

Весьма значим прокурорский надзор за исполнением конвенционного законодательства, посвященного вопросам борьбы с контрабандой наркотиков. Как известно, Россия является участницей многих международных конвенций, посвященных борьбе с транснациональной преступностью, в том числе с контрабандой наркотиков, ее предупреждению. Что касается специальных конвенций о борьбе с контрабандой наркотиков, это, прежде всего, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. и Конвенция о психотропных веществах 1971 г., а также Международная конвенция о взаимном административном содействии в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных пра-

¹ Данные формы № 3- ГУТРД (УТРД) ФТС России за 2010 – 2014 гг.

² АППГ – аналогичный период прошлого года.

вонарушений (вместе с Приложением X «Помощь в борьбе с контрабандой наркотических средств и психотропных веществ») (заключена в г. Найроби 09.06.1977) – далее Международная конвенция) (Россия присоединилась к Конвенции – постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.1994 № 1215).

Особенно необходим надзор за исполнением конвенционных требований таможенной службой, поскольку в деле предупреждения контрабанды наркотиков большие возможности предоставляются, прежде всего, ей. Так, согласно указанной Международной конвенции, эти службы могут оказывать друг другу взаимное содействие в целях предотвращения, расследования и пресечения таможенных правонарушений, в том числе контрабанды наркотиков. Конвенция предусматривает поддержание прямых личных контактов между ответственными за это предотвращение и пресечение (ст. 9). Таможенные службы по своей инициативе и без задержки вправе передавать своим коллегам из других стран любую имеющуюся информацию, касающуюся:

действий, которые являются контрабандой наркотиков или которые, возможно, могут ей способствовать;

лиц, совершивших контрабанду или подозреваемых в ее совершении, а также автотранспортных средств, судов, самолетов и других средств транспорта, используемых или подозреваемых в использовании при таких действиях;

новых способов или методов контрабанды наркотиков;

предметов контрабанды.

По запросу таможенной службы одной страны таможенная служба другой страны ведет специальное наблюдение на протяжении конкретного периода:

за передвижениями, особенно за въездом на свою территорию и выездом со своей территории, конкретных лиц, подозреваемых в участии в контрабанде наркотиков;

за перемещениями наркотиков;

за конкретными местами, где накоплены запасы наркотиков;

за конкретными автотранспортными средствами, судами, самолетами и другими средствами транспорта, которые использовались для совершения контрабанды.

По запросу таможенной службы производятся расследования, чтобы получить доказательства, касающиеся любой контрабанды наркотических средств и психотропных веществ; берутся

показания у любых лиц, разыскиваемых в связи с этой контрабандой, или у свидетелей и экспертов. Результаты расследования, а также любые документы или другие доказательства передаются таможенной службе запрашивающей стороны. Возможно, что таможенная служба выделит своих служащих для дачи показаний в суде или трибунале на территории запрашивающей стороны в качестве свидетелей или экспертов по вопросу контрабанды наркотических средств или психотропных веществ. Имеется возможность служащим запрашивающей службы присутствовать на территории другой страны в связи с расследованиями или официальным докладом о контрабанде наркотиков, а также участвовать в расследованиях.

Ведется централизованная справочная картотека, которая включает информацию, касающуюся, в частности, лиц, осужденных за контрабанду наркотиков, включая описание внешности, особых примет, обстоятельств правонарушения, информацию о методах сокрытия, описание использованных средств транспорта, которые причастны к контрабанде наркотических средств, включая флаг, порт приписки и др. Эта картотека доступна для российских таможенных органов. В ФТС России действует Главное управления по борьбе с контрабандой, в подчиненных службах таможенных органов – соответствующие профильные подразделения. В числе их функций – выработка на основе прогнозов развития наркообстановки на таможенной границе Российской Федерации и в регионе деятельности таможенных органов предложений по предупреждению и нейтрализации контрабанды наркотиков, осуществлению ОРМ, в том числе «контролируемой поставки» наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сильнодействующих веществ, взаимодействию с другими правоохранительными органами в борьбе с контрабандой и др.¹ Иные подразделения таможенных органов также имеют непосредственное отношение к борьбе с контрабандой наркотиков и ее предупреждению, в частности отделы дознания и таможенных расследований.

¹ Приказ ФТС России от 27.11.2006 № 1227 «Об утверждении Типовых положений об оперативно-розыскном подразделении, подразделении по борьбе с особо опасными видами контрабанды, подразделении по борьбе с контрабандой наркотиков, оперативно-аналитическом подразделении таможни».

Таможенные органы ежегодно осуществляют комплекс специальных оперативно-профилактических мероприятий, в том числе во взаимодействии с ОВД и ФСБ. Как уже указывалось, в 2014 г. их было 15, в том числе международная операция «Орлиный глаз–2013», международная комплексная оперативно-профилактическая операция «Мак–2014», специальные международные таможенные операции: «Леопард», «Лед», «Часовой–2014–Мираж», оперативно-профилактические операции «Звезда Каспия–2014», «Норд-Ост», «Цунами–2014» и др., межведомственные оперативно-профилактические операции «Чистое небо», локальная антинаркотическая операция «Канал – Южный капитан», «Дсинс» – долгосрочная операция по борьбе с контрабандой наркотиков, проводимая с начала 2013 г. по странам Азиатско-Тихоокеанского региона.

Предупреждению контрабанде наркотиков служит и развитие международного информационного взаимодействия в рамках традиционного таможенного контроля и при осуществлении правоохранительной деятельности. Например, в соответствии с приказом ФТС России от 22.09.2009 № 1739 (соответствующие приказы изданы и другими правоохранительными органами) в течение 3 суток с момента получения соответствующего заключения эксперта или специалиста об изъятии наркотического средства, психотропном и сильнодействующем веществе в НЦБ Интерпола передается соответствующее сообщение.

Предупреждение обеспечивается и целенаправленным постаудитом, проводимым таможенными органами (контролем после выпуска товаров), взаимодействием по линии ОРД, а также использованием возможностей оперативно-розыскного мероприятия «контролируемая поставка» и других ОРМ¹.

В связи с изложенным весьма важно, чтобы прокуроры проверяли исполнение конвенционных положений в части, касающейся использования таможенной службой предоставленных ей возможностей.

Международное законодательство содержит положения и о применении для борьбы с контрабандой наркотиков и ее предупреждения контролируемой поставки, о которой шла речь выше.

¹ См.: Информационно-иллюстрированный обзор деятельности российских таможенных органов по борьбе с контрабандой наркотиков за 2011 год.

Так, согласно ст.11 Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Вена 20.12.1988) незаконные партии наркотиков, контролируемые поставки которых осуществляются, могут быть перехвачены и оставлены для дальнейшей перевозки с сохранением или полной или частичной заменой наркотических средств или психотропных веществ. Создается и поддерживается система мониторинга международной торговли наркотиками с целью содействия выявлению подозрительных сделок. Использование таких систем мониторинга осуществляется в тесном сотрудничестве с изготовителями, импортерами, экспортерами, оптовыми и розничными торговцами, которые информируют компетентные органы о подозрительных заказах и сделках. Этой конвенцией предусмотрены и другие положения, обеспечивающие предупреждение контрабанды наркотиков. Необходимо, чтобы прокуроры в целях профилактики рассматриваемых преступлений осуществляли надзор за исполнением названных конвенционных положений.

Предупреждение контрабанды наркотиков обеспечивается и другими многочисленными международными соглашениями, в том числе двусторонними. Поскольку в настоящее время активизируется работа по предупреждению преступности в рамках СНГ, важно использовать соответствующие соглашения о борьбе с контрабандой наркотиков. Еще в 1998 г. Межпарламентским комитетом Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерацией принят модельный закон «О регионах приграничного сотрудничества», имеющий рекомендательный характер. Этот документ представляет собой своего рода инструмент сближения национальных законодательств. Для его реализации было разработано Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества, подписанное главами правительств Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Российской Федерации и Таджикистана в феврале 1999 года¹. Имеется Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств (принята в г. Астане 15.09.2004), которая предусматри-

¹ *Архинов Л.Н.* Современное развитие логистической инфраструктуры – новый этап в управлении Государственной границей России // Миграционное право. 2013. № 1.

вает взаимодействие стран СНГ в сфере борьбы с трансграничной организованной преступностью, контрабандой, незаконным оборотом наркотиков.

В настоящее время действуют: 1) Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2014 – 2018 годы; 2) Программа сотрудничества в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействия наркомании на 2014 – 2018 годы; 3) Программа сотрудничества государств – участников СНГ в укреплении пограничной безопасности на внешних границах на 2016–2020 годы.

Свидетельством возросшей роли совместных усилий стран СНГ в деле предупреждения контрабанды наркотиков является проведенное в г. Иркутске в июне 2015 г. заседание Комитета глав правоохранительных подразделений Совета руководителей таможенных служб государств – участников СНГ. В заседании приняли участие представители этих служб России, Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, а также Всемирной таможенной организации. Рассматривались вопросы взаимодействия при проведении мероприятий по выявлению, предупреждению и пресечению каналов контрабанды и иных преступлений в таможенной сфере. Была отмечена важная роль совместной международной операции «Часовой». Так, в 2014 г. целью этой операции было пресечение контрабанды новых психоактивных веществ на каналах международных почтовых, пассажирских авиационных, железнодорожных, автомобильных и морских сообщений из стран Латинской Америки, США, Евросоюза (этап «Запад»), а также из КНР и стран Азиатско-Тихоокеанского региона (этап «Восток»). Всего в рамках двух этапов из незаконного международного оборота изъято в 93 эпизодах 104,2 кг наркотиков, в том числе свыше 67 кг наркотических и психотропных веществ. В 2015 г. в рамках программы «Часовой» принимали участие представители таможенных служб Германии, КНР, Латвии, Литвы, Польши, Эстонии, Финляндии и Японии.

В 2014 г. были проведены специальные таможенные операции «Леопард» и «Лед», направленные на выявление и пресечение незаконного перемещения наркотических средств, психо-

тропных веществ и их прекурсоров, сильнодействующих веществ. В операциях принимали участие таможенные службы стран СНГ, Латвии, Литвы, Польши, Эстонии и Финляндии. В ходе операции «Леопард» из незаконного оборота изъято более 250 кг наркотиков, операции «Лед» – 170 кг. Таможенными службами стран-участниц возбуждено 108 уголовных дел, 510 дел об административном правонарушении¹.

Представители таможенных служб стран СНГ совместно рассматривают вопросы повышения эффективности работы кинологической службы, противодействия нарушениям таможенного законодательства государств – участников СНГ при осуществлении трансграничной интернет-торговли, практической реализации широкого обмена оперативной информацией посредством специальной правоохранительной сети СЕН Всемирной таможенной организации (объединяющей в настоящее время 180 стран) с использованием регионального узла связи RILO-Москва. Данный информационный обмен приобретает особую актуальность среди государств – участников СНГ в связи с происходящими интеграционными процессами в пространстве стран СНГ и при функционировании ТС.

Прокуроры должны проверять исполнение соглашений в рамках СНГ, что имеет непосредственное отношение к предупреждению контрабанды наркотиков, поскольку многочисленные рассматриваемые преступления совершаются именно гражданами СНГ.

Профилактическая деятельность прокуроров осуществляется и при проведении надзорных мероприятий по исполнению законодательства об экспертизе. Так, таможенная экспертиза проводится в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза. Следует отметить, что в юридической литературе отмечается недостаточное знание дознавателями и следователями возможностей экспертиз по делам о контрабанде наркотиков, а также вопросов, решаемых различными родами и видами судебных экспертиз. Например, судебно-ботаническая экспертиза дает возможность выяснить по объектам, имеющим растительное происхождение, не только к какому виду относится растение, является

¹ URL: <http://www.logistics.ru/customs/news/v-irkutske-sostoyalos-zasedanie-komiteta-glav-pravoohranitelnyh-podrazdeleniy-soveta> (дата обращения: 24.07.2015).

ли оно наркотикосодержащим, можно ли данное растение использовать для изготовления наркотического средства, но и имеют ли представленные на исследование наркотические средства растительного происхождения общий источник по месту произрастания сырья, из которого они изготовлены, и другие вопросы, что позволяет установить место происхождения наркотика, а иногда и выйти на поставщика наркотиков¹.

Целям профилактики контрабанды наркотиков служат и проверки исполнения законов различными правоохранительными органами, в частности органами внутренних дел (ОВД). Эти органы также осуществляют борьбу с контрабандой наркотиков, в том числе ОВД на транспорте. В оперативных подразделениях ОВД ДОУ по факту контрабанды наркотиков заходились, например, в Тюменской области. Вместе с тем, например, такое эффективное мероприятие, как контролируемая поставка, осуществлялось этими органами лишь в единичных случаях. Прокуроры проверяют исполнение ОВД положений закона, предоставляющих им возможности для борьбы с рассматриваемой контрабандой.

Целям профилактики служит и надзор за исполнением законов органами ФСБ. Так, к основным задачам этой службы относится организация борьбы с контрабандой². Особая роль в этом отводится Пограничной службе ФСБ России. Широко известно о совместных операциях пограничных и таможенных служб по линии борьбы с контрабандой наркотиков. Вместе с тем таможенный контроль на границе России с Республикой Беларусь в связи с образованием ТС снят. После снятия таможенного контроля на границе России с Республикой Казахстан соответствующие технические средства таможенного контроля были переданы Пограничной службе ФСБ России. В связи со сложной экономической ситуацией в России в целях усиления таможенного контроля на

¹ *Аминев Ф.Г.* Об интеграции судебных экспертиз при расследовании преступлений // *Эксперт-криминалист*. 2015. № 1; *Корнелюк О.В.* Назначение и производство судебных экспертиз по уголовным делам, связанным с контрабандой наркотиков // *Государство и гражданское общество как элементы механизма противодействия наркоагрессии в России: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. г. Уфа, 13 – 14 марта 2014 г. / под общ. ред. А.Ю. Кийко. Уфа: УФ СЗИПК ФСКН России, 2014. С. 42.*

² Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

границе с Казахстаном предлагается создание мобильных пунктов пропуска, которые при необходимости могли бы выезжать на места, производить необходимые действия и уезжать. Вместе с тем прокуроры отмечают, что это существенно ограничивает возможности выявления пограничной службой контрабанды наркотиков по такому основному направлению их ввоза в Россию, как Северный маршрут. Прокуроры отмечают и другие факторы, отрицательно влияющие на предупреждение контрабанды наркотиков. Так, пограничная служба не уполномочена на проведение таможенного контроля, возможности выявления пограничным контролем контрабанды наркотиков в общих товарных партиях, соответственно, весьма ограничены. Только в случае, если пограничные органы получают информацию о готовящемся контрабандном ввозе в Россию наркотиков, они смогут проверить товарные партии. Таможенный контроль могут и должны осуществлять внутренние таможи, но они находятся, как правило, на значительном удалении от границы. На границе могут действовать мобильные группы из сотрудников таможенных органов, однако, конечно, поставить надежный заслон контрабанде наркотиков по всей границе они не в состоянии. Прокуроры указывают, что оперативными подразделениями ФСБ лишь в 5 случаях осуществлялась «контролируемая поставка», по результатам мероприятий возбуждено 5 уголовных дел. Прокуроры проверяют законность оперативно-розыскной деятельности органов ФСБ, и этот надзор также служит целям профилактики рассматриваемых преступлений. Органы ФСБ в 2014 г. реализовывали 114 дел оперативного учета (далее – ДОУ) по ст. 226¹ УК РФ, возбудили уголовные дела, по которым вынесены обвинительные приговоры (25% от общего числа ДОУ); 89 ДОУ по ст. 229¹ УК РФ (26,7%).

Поскольку органы наркоконтроля также осуществляют борьбу с контрабандой наркотиков, важен прокурорский надзор за исполнением соответствующих законов этими органами. Например, в 2014 г. оперативными подразделениями этих органов проведено 377 мероприятий по «контролируемой поставке» – больше, чем в предшествующем году, и больше, чем другими правоохранительными органами. По данным Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, заведенные органами ФСКН ДОУ по ст. 226¹ УК РФ были связаны с перемещением сильнодействующих веществ через государственную гра-

ницу России в Иркутскую, Нижегородскую, Ростовскую, Свердловскую, Тюменскую области, Ямало-Ненецкий автономный округ, Чувашскую Республику, Республику Коми и др. Наибольшее число дел, в рамках которых органами ФСКН проводилась работа по борьбе с преступлениями, предусмотренными ст. 226¹ и 229¹, в 2014 г. отмечено в Алтайском и Приморском краях, г. Санкт-Петербурге, Брянской, Нижегородской, Оренбургской, Псковской, Ростовской, Челябинской областях.

Имеются соглашения, которые обеспечивают взаимодействие указанных органов, в том числе в борьбе с контрабандой наркотиков. Это – соглашения между ФСКН и ФТС об основных направлениях взаимодействия и координации деятельности (от 25.12.2005 № ВЧ-2/01-48/1), ФТС и Росфинмониторингом (от 20.04.2007 №01-08/0012), СК РФ и ФТС (от 18.09.2012 № 208-771-12/01-69/0035), МВД России и ФТС – об обмене информацией в электронном виде (от 30.09.2013 № 01-69/11/1/1/9087) и другие соглашения. Во исполнение ст. 319 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» подписано соглашение между ФТС и ФСКН о порядке согласования проведения контролируемой поставки товаров, ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из Российской Федерации.

Например, в 2014 г. Крымской таможней совместно с территориальными подразделениями ФСБ, МВД, ФСКН утвержден межведомственный план по выявлению и пресечению незаконного перемещения в пунктах пропуска через границу с Украиной наркотических средств и психотропных веществ и других товаров. Создана Антинаркотическая комиссия. Проводятся межведомственные оперативно-профилактические операции: «Канал», «Поезд», «Проводник», «Мак» и др. В результате взаимодействия РУ ФСКН и УФСИН России по Астраханской области пресечена деятельность преступного сообщества, занимавшегося контрабандой героина в особо крупных размерах. В сообществе было около 40 лиц, в том числе отбывающих наказание в виде лишения свободы. Доказана причастность сообщества к совершению 40 эпизодов преступной деятельности. Прокуроры, как уже отмечалось, знакомятся с материалами этих мероприятий для выявления факторов, способствующих контрабанде наркотиков, и принятия мер

к их устранению; принимают меры к устранению нарушений законов при их осуществлении, если такие нарушения имеют место.

Уже отмечалось важное значение для предупреждения преступлений и иных правонарушений в сфере перемещения наркотиков надзора транспортных прокуроров за исполнением законов об обустройстве Государственной границы Российской Федерации. Создано Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграница)¹, ее структурные подразделения (территориальные управления) и ФГКУ «Росгранстрой». Росграница образована, чтобы создать необходимые условия для нормальной работы, прежде всего, Пограничной службе ФСБ России, таможенными органами, а также для упорядоченного пересечения границы российскими и иностранными гражданами. В частности, в рамках Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и Севастополя до 2020 года»² предусмотрено полноценное обустройство более 10 пунктов пропуска. Граница России с Украиной – сейчас самый напряженный регион. Сложности и до этого существовали. В пунктах пропуска внедряются технические средства обнаружения наркотиков. Ведется корректировка Федеральной целевой программы «Государственная граница Российской Федерации (2012–2020 годы)», предусматривающей обустройство в возможно короткий срок на дальневосточном направлении четырех пунктов пропуска. Осуществляется взаимодействие Росграницы с различными государственными органами и компаниями зарубежных стран, в частности стран Балтии и Скандинавии, в рамках программ приграничного сотрудничества.

Особая роль в предупреждении контрабанды наркотиков отводится деятельности транспортных прокуроров. Это обусловлено не только тем, что транспортные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов таможенными органами, надзор за законностью проведения этими органами неотложных следственных действий по делам о контрабанде наркотиков, сильнодей-

¹ В настоящее время упразднена Указом Президента РФ от 02.02.2016 № 40 «Об упразднении Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации». Его функции переданы Министерству транспорта Российской Федерации.

² Утверждена постановлением Правительства РФ от 11.08.2014 № 790 (в ред. от 20.08.2015).

ствующих веществ, но и тем, что транспортные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов на транспорте, надзор за законностью деятельности органов внутренних дел на транспорте, поскольку именно транспортом наркотики иностранного происхождения ввозятся на территорию России, а затем и в другие страны.

На всех уровнях системы транспортных прокуратур анализируется информация, поступающая из территориальных прокуратур, органов МВД, СК РФ, ФТС, ФСБ, ФСКН России о взаимодействии правоохранительных органов в деле борьбы с контрабандой наркотиков, в том числе о состоянии законности при проведении контролируемой поставки товаров.

Предупреждение прокурорами контрабанды наркотиков обеспечивается и осуществлением надзора за исполнением законодательства, регламентирующего ввоз в Россию наркотиков и вывоз их. Порядок ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров установлен Федеральным законом от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ), а также постановлением Правительства РФ от 21.03.2011 № 181 «О порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров». К рассматриваемому законодательству относится и уже упоминавшийся Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», ведомственные нормативные акты, прежде всего ФТС, совместные приказы контролирующих и правоохранительных органов.

Согласно указанному законодательству, прежде всего, Федеральному закону № 3-ФЗ, ввоз и вывоз этих средств и веществ может осуществляться только юридическими лицами на основании сертификата и разрешения, выдаваемых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. При этом сертификат и разрешение не могут быть переданы другому юридическому лицу. Индивидуальные предприниматели не вправе осуществлять деятельность по ввозу (вывозу) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Ввоз и вывоз может осуществляться на основании разовых лицензий, выдаваемых Министерством экономического развития и торговли:

государственным унитарным предприятиям наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в список II и список III перечня, а также прекурсоров, внесенных в перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 18.08.2007 № 527, и которые внесены в список IV перечня, при наличии лицензии на осуществление видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

иным юридическим лицам прекурсоров, внесенных в список IV перечня, за исключением прекурсоров, внесенных в перечень (приложение к постановлению правительства РФ от 18.08.2007 № 527).

Прокурорские проверки выявляли многочисленные нарушения Федерального закона № 3-ФЗ. В частности, это касается незаконного ввоза лекарств и биологически активных добавок, произведенных в Китае, содержащих сильнодействующие вещества, которые по-прежнему весьма популярны у россиян. Эти вещества легально производятся на китайских фармацевтических фабриках и разрешены к свободной продаже в Китае. Однако в России эти препараты запрещены как наносящие непоправимый вред здоровью. Если раньше граждане, нарушая российское законодательство, ввозили препараты для личного потребления, то теперь участились случаи их ввоза для перепродажи. Нередко опасные для здоровья препараты ввозятся юридическими лицами оптовыми партиями для продажи не только в Приморье, но и в других регионах России. Контрабанда сильнодействующих веществ из Китая стала доходным бизнесом.

Проверяется исполнение закона о государственных квотах, в пределах которых осуществляются ввоз (вывоз) наркотических средств и психотропных веществ (ст. 15 Федерального закона № 3-ФЗ).

При осуществлении транспортными прокурорами проверок исполнения законов при осуществлении таможенного контроля выявлялись факты отсутствия или неисправности на ряде таможенных постов технических средств контроля, используемых для выявления наркотических средств и психотропных веществ. По результатам проверок прокурорами вносятся соответствующие представления в адрес начальников таможенных постов. В част-

ности, такие проверки проводила Южная транспортная прокуратура¹.

Как показывает проведенное исследование, результативен прокурорский надзор за исполнением таможенными органами контроля в сфере доставок товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях (МПО). Начала формироваться соответствующая практика. Так, Пензенская транспортная прокуратура проверила соблюдение сотрудниками отделений почтовой связи Управления Федеральной почтовой связи Пензенской области – филиала ФГУП «Почта России» таможенного законодательства в части проведения таможенных операций в отношении товаров, пересылаемых в МПО. В ходе проверки установлено, что товары выдавались получателям без разрешения таможенного органа. Внесено представление, поставлен вопрос об административной ответственности. За совершение правонарушений ФГУП «Почта России» по ч. 1 ст. 16.9 КоАП РФ было оштрафовано на сумму 310 тыс. руб.²

Одним из приоритетных направлений надзора транспортных прокуратур, которое позволяет предупреждать контрабанду наркотиков, является надзор за законностью административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов. Необходимо взаимодействие с территориальными прокурорами, осуществляющими надзор за законностью производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.15 («Нарушение правил оборота инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ»), ст. 6.16 («Нарушение правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо хранения, учета, реализации, перевозки, приобретения, использования, ввоза, вывоза или уничтожения растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры») и ст. 6.16.1 («Незаконное приобретение, хранение, перевозка, производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или

¹ Докладная записка Южной транспортной прокуратуры за 2013 год.

² URL: <http://www.transportall.org/new/penzenskaya-transportnaya-prokuratura-vyyavil-narusheniya-v-deystviyakh-sotrudnikov-filiala-pochty-.html> (дата обращения: 24.07.2015).

психотропных веществ, а также незаконное приобретение, хранение, перевозка, сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ») КоАП РФ. Эти правонарушения могут быть связаны с незаконным перемещением через таможенную границу. Прокурорам следует проверить, были ли приняты меры, направленные на выяснение обстоятельств ввоза наркотических средств в Россию и виновных в нем лиц. Аналогично – с уголовными делами, связанными с незаконным оборотом наркотиков. Проведенное нами исследование показывает, что часто следствие не придает значения тому, что наркотик – иностранного происхождения и необходимо выяснять пути его ввоза в Россию. Поскольку этого не делается, соответственно не принимаются адекватных мер предупреждения. В связи со снятием таможенного контроля на границе России с другими странами ТС есть опасность, что содеянное будет квалифицироваться только как незаконный оборот наркотиков, обстоятельства контрабанды выясняться не будут.

Необходимо учитывать, что одновременно может вестись административное производство в отношении юридического лица и уголовное – в отношении физических лиц. Прокурор проверяет, возбуждены ли соответствующие дела при наличии к тому оснований, что является также важным в предупреждении наркопреступности.

Анализ материалов проверок, актов прокурорского реагирования показывает, что, по мнению прокуроров, наиболее распространенными факторами, способствующими контрабанде наркотиков, являются следующие факторы, в отношении которых необходимо принимать профилактические меры:

слабая работа по выявлению контрабанды наркотиков. Обнаруживается и изымается только до 10% наркотиков. В связи с этим можно предположить, что в среднем за год через границу Российской Федерации безнаказанно перемещается свыше 30 тонн наркотических веществ¹. По результатам опроса, проведен-

¹ URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-profaylinga-v-vyyavlenii-na-obektah-transporta-lits-perevozaschih-narkoticheskie-sredstva-vnutripolostnym-sposobom#ixzz3fqPc5idu> (дата обращения: 11.07.2015).

ного среди сотрудников правоохранительных органов Дальневосточного федерального округа, 88% респондентов считают, что правоохранительными органами выявляется менее 25% преступлений, связанных с незаконным международным оборотом наркотиков¹. В целях предупреждения рассматриваемых преступлений прокуроры считают первостепенной задачей повысить уровень работы по выявлению контрабанды;

географическая близость к странам Центральной Азии и, прежде всего, мировому лидеру по производству наркотиков – Афганистану; снятие таможенного контроля на российско-белорусской, российско-казахстанской и казахско-киргизской границах в связи с образованием ТС, отсутствие надлежащего зазора контрабанде на государственной границе Казахстана и Киргизии, которая является одновременно таможенной границей ТС; ослабление контролирующего и правоохранительного блоков российских таможенных органов, слабый пограничный контроль, отсутствие должного взаимодействия с контролирующими и правоохранительными органами стран ТС. В связи с этим требуется принятие целого комплекса мер, направленных на недопущение ввоза наркотиков в Россию в условиях функционирования ТС и усиления террористической опасности, связи финансирования терроризма с контрабандой наркотиков. Следует также усилить профилактическую деятельность органов прокуратуры, дислоцированных вблизи российской границы, особенно на южном направлении;

неконтролируемый поток незаконной миграции, который может резко возрасти в связи с присоединением к ЕАЭС Киргизии и в целом с расширением торговли со странами Юго-Восточной Азии. Нельзя не учитывать сложное экономическое положение, в частности в Киргизии, что вовлекает людей в наркотрафик. Нередко и находящиеся на территории России законные мигранты организуют поставки наркотиков, пользуясь связями на своей родине².

¹ Ким Е.П., Федоренко Т.А. Проблемы демографии и миграции как детерминанты развития наркопреступности в ДФО // Криминологич. журн. Байкал. гос. ун-та экономики и права. 2013. № 2. С. 17.

² По материалам источников ФСКН России. URL: http://www.narkotiki.ru/5_78174.htm (дата обращения: 07.07.2015).

Незаконной миграции способствует либерализация миграционного законодательства в заключаемых соглашениях между Россией и странами СНГ, которые позволяют въезжать на территорию Российской Федерации в безвизовом режиме ряду иностранных граждан. На вопрос «Увеличилась ли наркоугроза в связи с созданием Таможенного союза со снятием таможенного контроля внутри Таможенного союза?» 56,2 % опрошенных сотрудников российских правоохранительных органов ответили положительно. Они считают, что ввезти наркотики достаточно просто, а меры борьбы с наркотрафиком можно оценить как недостаточные (22,9% считают, что ситуация не изменилась, 4,1%, что угроза снизилась, 16,6% затруднились с ответом).

В связи с этим требуется усиление надзора за исполнением миграционного законодательства и разработка мер по координации прокурором борьбы правоохранительных органов с контрабандой наркотиков в условиях роста незаконной миграции;

правоохранительные органы государств ТС нацелены главным образом на борьбу с наркоситуацией внутри своих стран. Что касается использования территории этих стран для транзита наркотиков в Россию, то борьба с такой контрабандой не адекватна ее реальным масштабам, отсутствует надлежащее взаимодействие в выявлении ее правоохранительными органами стран ТС. Препятствует эффективной деятельности прокуратуры по предупреждению преступлений и правонарушений в сфере оборота наркотиков в рамках государств – участников ТС наличие несоответствия национального законодательства этих стран и законодательства ТС, что вызывает серьезные сложности в правоприменительной практике. В соответствии с Договором об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств – членов Таможенного союза предусматривается, что каждое государство, каждая Сторона обязуется принять меры по внесению изменений в свое законодательство, предусматривающее уголовную и административную ответственность за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Сторон, и приведению к единообразному определению противоправности таких деяний. До настоящего времени предусмотренное в Договоре единообразие отсутствует. Не совпадают перечни наркотических веществ и, как следствие, воз-

140

можно вполне легальное, согласно законодательству Республик Белоруссия и Казахстан, перемещение через их таможенную границу с последующей доставкой в Россию веществ, которые согласно российскому перечню являются наркотическими¹. Хотя работа в нужном направлении ведется. В связи с этим целям профилактики будут служить усиление взаимодействия правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, стран ТС в деле предупреждения контрабанды наркотиков на территорию России, необходимая унификация законодательства;

незащищенность Государственной границы Российской Федерации является важным фактором, способствующим контрабанде наркотиков. Проведенное исследование, в том числе изучение уголовных дел, показывает, что граница на сегодняшний день, к сожалению, не является барьером для наркокурьеров, поскольку административно-правовые режимы пересечения границы, торговли и ввоза грузов на территорию Российской Федерации международными соглашениями однозначно не определены, что не позволяет организовать эффективное пресечение наркотрафика на территорию России. Между тем интеграционные процессы продолжают идти без учета данного фактора, без принятия необходимых мер предупреждения контрабанды наркотиков. Эффективная профилактика рассматриваемых преступлений требует совершенствования правового регулирования в сфере защиты Государственной границы России и усиления надзора транспортными прокурорами за исполнением законов о ее обустройстве.

¹ Так, ряд веществ, включенных в российский перечень, не включены в перечни на территории Белоруссии и Казахстана, и при формальном наличии всех признаков преступления по российскому законодательству лицо, совершившее перемещение указанного прекурсора, наркотического средства через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, например, на белорусско-польском участке этой границы, не может быть привлечено к уголовной ответственности в связи с непризнанием белорусским законодательством указанного вещества прекурсором. В связи с этим особый размах приобрела торговля анаболическими стероидами, которые ввозятся из Белоруссии. Часто лицами, участвующими в преступной схеме, являются спортсмены, которые сами потребляли различные стероиды, а также сбывают их в атлетических клубах и спортивных секциях. В Интернете огромное количество сообщений о продаже анаболических стероидов. Практически все рекламируемые анаболики на упаковке имеют пометку — made in China, схема контрабанды такова: стероиды партиями переправляются из Китая в Беларусь, а уж затем по устойчивым каналам через границу Таможенного союза доставляются российским потребителям.

На основе анализа ситуации предыдущих лет можно предположить, что темпы и объемы ввоза и вывоза наркотических, психотропных, сильнодействующих, ядовитых и отравляющих веществ, перемещаемых через границы ТС и России, будут возрастать. Требуется укреплять сотрудничество правоохранительных органов, продолжать процесс создания и развития как международной, так и национальной-правовой основы предупреждения контрабанды наркотиков.

В целях предупреждения преступлений и иных правонарушений в сфере перемещения наркотиков через таможенную границу ТС транспортными прокуратурами на сайтах и в региональных СМИ публикуется информация о выявленных фактах контрабанды наркотиков, о рассмотрении соответствующих дел судами, разъясняется законодательство об ответственности за эти преступления. Такая практика накоплена, например, Лиховской транспортной прокуратурой, которой соответствующая информация размещается в общественно-политической газете Ростовской области «Молот»¹. На сайте информационного ресурса «Новости Белгородской области «Медиатрон» размещена информация о деятельности Белгородской транспортной прокуратуры по поддержанию обвинения по уголовным делам о контрабанде наркотиков в поездах, следующих через станцию Белгород. Однако таких примеров мало, нужно активизировать деятельность транспортных прокуроров в этом направлении. Возможно размещение информации на территории вокзалов, аэропортов, на железнодорожных станциях.

Резюмируя изложенное, необходимо отметить, что проблема контрабандного ввоза наркотиков в Россию и, соответственно, ее предупреждение, продолжает представлять угрозу национальной безопасности России. Требуется разработка комплекса мер предупреждения в условиях осуществления интеграционных проектов, открытости границ ТС, слабой защищенности Государственной границы Российской Федерации, расширения международной торговли, экономического кризиса, который не может не провоцировать рост безработицы и расширение числа участников

¹ URL: <http://www.molotro.ru/news/kontrabanda-narkoticheskikh-sredstv> (дата обращения: 09.04.2015).

ОПГ, занимающихся контрабандой наркотиков. Необходимо наладить взаимодействие контролирующих и правоохранительных органов стран ТС и ЕАЭС в деле предупреждения контрабанды наркотиков. Основная роль в этом предупреждении должна все же отводиться российским контролирующим и правоохранительным органам, прежде всего таможенным и пограничным. Требуется увеличение количества мобильных групп из числа сотрудников таможенных и пограничных российских органов, обеспечивающих контроль на границе с Республикой Казахстан и Республикой Беларусь.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2015 г. Договора о Евразийском экономическом союзе» и началом функционирования этого интеграционного объединения его участниками должна быть выработана единая антинаркотическая политика по ключевым вопросам противодействия глобальным наркотрафикам и усилению их взаимодействия в сфере противодействия незаконному обороту наркотических и других психотропных средств.

Правоохранительным органам необходимо сосредоточить усилия на повышении качества оперативно-розыскной работы, усилении координации борьбы с контрабандой наркотиков. Требуется особое внимание уделить предупреждению ввоза наркотиков через «Северный коридор» с учетом роста масштабов ввоза наркотиков из Китая, Евросоюза, Украины с использованием международных почтовых отправлений, морским транспортом. Важно активизировать деятельность прокуроров по предупреждению контрабанды наркотиков, используя при этом, по существу, все направления надзорной деятельности. Необходимо усилить взаимодействие территориальных и транспортных прокуроров, в том числе на районном уровне, что соответствует приказу Генерального прокурора РФ от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере».

Анализ материалов прокурорской практики, а также опросы транспортных прокуроров показывают, что такое взаимодействие организовано на низком уровне, а в ряде регионов отсутствует.

§ 2.2. Деятельность прокуратуры по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в сфере незаконного оборота наркотиков

Достижение и поддержание необходимого уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций и общественных объединений, материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера являются одними из целей обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

В числе основных источников угроз общественной безопасности увеличение количества преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в крупных городах и приграничных регионах страны, совершение значительного количества преступлений в состоянии наркотического опьянения, что свидетельствует об осложнении криминогенной обстановки в стране вследствие немедицинского потребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров¹.

Особое беспокойство вызывает наркомания в молодежной среде, которая на протяжении многих лет является одной из социально значимых проблем нашего общества. Уровень информированности о наркотиках среди молодежи в среднем превышает 80%, достигая среди студентов вузов 92,6%. Основными источниками информации о наркотиках являются Интернет и межличностные коммуникации. Средний возраст начала употребления наркотиков составляет 15–16 лет².

Не случайно в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы отражено, что «особого внимания требуют проблемы наркомании и токсикомании, немедицинского потребления наркотических средств, психотропных и других токсических веществ детьми, особенно школьного возраста»³.

Более того, в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года в числе объ-

¹ См.: Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685).

² См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.03.2013 № 294-р.

³ Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761.

ектов антинаркотической деятельности названы, в первую очередь, дети, подростки, молодежь и их семьи, особенно входящие в группы риска вовлечения в незаконный оборот наркотиков¹.

На предотвращение вовлечения детей и подростков в немедическое употребление наркотиков направлена государственная программа Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков»².

В целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в 2013 г. Федеральный закон № 3-ФЗ дополнен главой VI.1. «Профилактика незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании», предусматривающей социально-психологическое тестирование обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, в образовательных организациях высшего образования, а также профилактические медицинские осмотры таких обучающихся (ст. 54.3)³.

Министерством образования и науки Российской Федерации разработан и утвержден Порядок проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также в образовательных организациях высшего образования⁴.

Приказом Минздрава России от 06.10.2014 № 581н утвержден Порядок проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ.

Реализуется Концепция профилактики употребления психоактивных веществ в образовательной среде⁵.

¹Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690.

²Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 299.

³Федеральный закон от 07.06.2013 № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ».

⁴Приказ Минобрнауки России от 16.06.2014 № 658.

⁵Более подробно см.: письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 05.09.2011 № МД-1197/06.

Нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы противодействия вовлечению детей и молодежи в немедицинское употребление наркотиков, в последние годы приняты практически во всех субъектах Российской Федерации¹.

Однако, несмотря на принимаемые государством меры, состояние законности в рассматриваемой сфере правоотношений сохраняется не на должном уровне, о чем свидетельствуют материалы прокурорской и судебной практики, статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, иных государственных органов.

Отмечается устойчивая тенденция роста числа несовершеннолетних, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения. За последние пять лет количество таких подростков увеличилось более чем в три раза (со 172 в 2010 г. до 596 в 2014 г.).

Значительным остается количество несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних за употребление наркотических средств. Если в 2010 г. таких лиц было 2957, в 2011 г. – 2429, в 2012 г. – 2597 (+6,9%), то в 2013 г. – 3184 несовершеннолетних (+22,6%), а в 2014 г. – уже 3499 (+9,9%)².

В сложившейся ситуации не случайно одним из принципов государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту является приоритетность мер по профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании, профилактике правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, особенно среди детей и молодежи (п. 2 ст. 4 Федерального закона № 3-ФЗ).

¹ См., напр.: Закон г. Москвы от 28.02.2007 № 6 «О профилактике наркомании и незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ в городе Москве», Закон Московской области от 24.07.2014 № 103/2014-ОЗ «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании на территории Московской области», Областной закон Ленинградской области от 25.12.2014 № 101-оз «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании в Ленинградской области».

² См.: форма 180 МВД России.

Профилактика немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, лечение и реабилитация наркозависимых граждан названы в числе задач обеспечения общественной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отмечено, что обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу будет способствовать создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики¹.

Вполне обоснованно вопросам профилактики наркомании среди детей, подростков, молодежи и их семей, особенно входящих в группы риска, с приоритетом мероприятий первичной профилактики уделено внимание в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года².

Выступая 17.06.2015 на заседании президиума Государственного совета по вопросу «О ходе реализации государственной антинаркотической политики», Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что нужно повысить эффективность работы с теми, кто только начинает или только начал принимать наркотики. И здесь, прежде всего, требуются не карательное воздействие, не карательные меры, а эффективная система профилактики, лечения, реабилитации³.

Анализируя изложенное, полагаем необходимым обратить внимание на то, что применительно к сфере противодействия незаконному потреблению наркотических средств в основном используется термин «профилактика», а не «предупреждение».

В криминологической литературе и нормативных актах используются различные термины: «предупреждение», «профилактика», «превенция» применительно к преступности и конкретным преступлениям. Некоторые авторы пытаются разграничивать значение указанных терминов, связывая их с различными уров-

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537.

² Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690.

³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/49716> (дата обращения: 25.08.2015).

ниями, направлениями и видами рассматриваемой деятельности¹. Подобное разграничение представляется противоречащим совпадению буквального смысла этих терминов². В большинстве работ, как и в нормативных актах и методических рекомендациях, они применяются как взаимозаменяющие. В основу разграничения предупредительной деятельности по уровням, направлениям, видам должен быть положен анализ ее содержания, а не терминологический подход³.

А.В. Павлинов указывает, что наряду с предупреждением преступлений в криминологической литературе часто употребляются понятия «профилактика преступлений», «предотвращение», «пресечение». Термины «предупреждение» и «профилактика», означая «недопущение чего-либо», семантически близки, поэтому могут использоваться как синонимы⁴.

Высказанная названными авторами позиция представляется нам вполне обоснованной. Тем более что речь идет о предупреждении или профилактике не только преступлений, но и иных противоправных деяний, совершаемых несовершеннолетними, в том числе административных правонарушений. При таких обстоятельствах полагаем вполне уместным в дальнейшем, рассматривая вопросы противодействия незаконному потреблению несовершеннолетними наркотических средств и психотропных веществ, употреблять термин «профилактика».

Профилактика наркомании среди несовершеннолетних является неотъемлемой частью общей профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, под которой в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ) по-

¹ Аванесов Г.А. Криминология. М., 1984. С. 33–342; Криминология и профилактика преступлений. М., 1989. С. 221.

² В буквальном смысле «профилактика» означает совокупность мероприятий, предупреждающих от чего-то или предохраняющих что-либо (Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1952. С. 574–575), «превентивный» – предохраняющий что-либо, предупреждающий (Там же. С. 525).

³ Криминология: учебник / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1994. С. 156.

⁴ Максимов С.В. и др. Криминология. / под ред. А.В. Павлинова: учеб. пособие. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. С. 91.

нимается система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Г.И. Забрянский, рассматривая модель региональной программы противодействия преступности несовершеннолетних, в качестве одного из блоков выделяет систему мер противодействия преступности, включающую:

социальную профилактику (меры, направленные на защиту прав и интересов несовершеннолетних в основных сферах жизнедеятельности: быта, образования, труда, досуга);

правовое сдерживание (профилактические нормы и систему правового воспитания);

криминологическую профилактику (меры, направленные на ослабление, блокирование, нейтрализацию причин и условий преступности);

виктимологическую профилактику (меры, направленные на формирование безопасного образа жизни несовершеннолетних, снижение риска стать жертвой преступления и ослабление виктимогенной среды)¹.

В криминологии предупреждение преступности принято делить на общую (социальную), специальную (криминологическую) и индивидуальную профилактику. Специальная профилактика представляет собой предупреждение отдельных видов и форм преступного поведения, предупреждение преступлений в определенных сферах общественной жизни, отдельными субъектами, а индивидуальная профилактика – предупреждение совершения преступлений отдельными лицами². Применительно к нашему исследованию в качестве специальной выступает профилактика совершения правонарушений несовершеннолетними как определенной социальной группой, а в качестве индивидуальной –

¹ Забрянский Г.И. Криминология несовершеннолетних: монография М., 2013. С. 343–344.

² Забрянский Г.И. Указ. соч. С.93.

профилактика правонарушений со стороны конкретных несовершеннолетних правонарушителей.

Как отмечает П.Н. Кобец, индивидуальная профилактика нацелена на устранение либо блокирование причин и условий конкретного преступления. К числу мер индивидуальной профилактики относятся те, что имеют строго адресный характер, т.е. направленные на выявленных и поставленных на профилактический учет несовершеннолетних, входящих в так называемую группу риска¹.

В специальном предупреждении преступности А.И. Долгова выделяет следующие этапы: раннее предупреждение, непосредственное предупреждение, предупреждение самодетерминации преступности².

По мнению Л.М. Прокументова, раннее предупреждение преступности несовершеннолетних характеризуется тем, что, во-первых, ориентировано на недопущение «выпадения» несовершеннолетнего из нормальных условий социализации, являющихся важнейшим фактором формирования личности подростка, во-вторых, являясь составной частью общевоспитательного процесса, оно ориентировано, главным образом, на применение мер психолого-педагогического характера... Деятельность субъектов по раннему предупреждению должна предшествовать совершению несовершеннолетними правонарушений³.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 120-ФЗ в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДНиЗП), органы управления и учреждения социальной защиты населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования (далее – органы, осуществляющие управление в сфере образования), организации системы об-

¹ Кобец П.Н. О предупреждении преступности несовершеннолетних в сфере употребления наркотических средств и психотропных веществ // СПС «КонсультантПлюс».

² Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2005. С. 453.

³ Прокументов Л.М. Проблемы раннего предупреждения правонарушений несовершеннолетних // Сибир. юрид. вестн. 2004. № 1. С. 33.

разования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи и их организации, органы управления здравоохранением и организации системы здравоохранения, органы службы занятости, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

Надзор за исполнением законов названными органами, учреждениями и организациями системы профилактики в силу положений ст. 1 Закона о прокуратуре и п. 3 ст. 10 Федерального закона № 120-ФЗ осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

Учитывая уровень наркомании в молодежной среде, ее общественную опасность, необходимость активизации борьбы с преступлениями и иными правонарушениями в сфере незаконного оборота наркотиков, следует указать, что данное направление надзора по-прежнему сохраняет свою актуальность и значимость.

Об этом свидетельствует и выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры России 24.03.2015 Президента Российской Федерации В.В. Путина, который отметил необходимость четкого и своевременного исполнения законов о профилактике безнадзорности несовершеннолетних¹.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» предписывает прокурорам привлекать к установленной законом ответственности юридических и физических лиц, виновных в распространении информации, пропагандирующей насилие и жестокость, антиобщественное поведение, в том числе употребление алкоголя, наркотиков, табачных изделий (п. 3.2); не оставлять безнаказанными лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий, рассматривая их привлечение к ответственности как эффективный метод индивидуальной и общей профилактики преступности, пьянства, наркомании несовершеннолетних (п. 11.2).

В силу п. 14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского

¹ См.: *Прозументов Л.М.* Указ. соч.

надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокуроры должны обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора. Систематически проверять исполнение законов о борьбе с наркоманией.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам необходимо активизировать усилия по предупреждению и пресечению преступлений, потерпевшими по которым являются дети и подростки, по искоренению условий, способствующих их вовлечению в преступную деятельность. Особое внимание обращать на исполнение законов, направленных на борьбу с преступностью несовершеннолетних, незаконным оборотом наркотических средств, другими формами опасной преступной деятельности. Организовать должное взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактики правонарушений.

Следует отметить, что спецификой данного направления прокурорской деятельности является многообразие объектов надзора, в числе которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, органы внутренних дел, подразделения ФСКН, органы и организации системы здравоохранения, образования, органы и учреждения социальной защиты, по делам молодежи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Прокурорами в ходе проверок в деятельности названных органов выявляются многочисленные нарушения, негативно отражающиеся на общем состоянии борьбы с наркоманией.

Установлены многочисленные нарушения законодательства в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, не обеспечивающих надлежащим образом реализацию функций по противодействию незаконному обороту наркотиков, профилактике их немедицинского потребления¹.

¹ Доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки в Совете Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2014 год.

В качестве наиболее типичных нарушений требований законов, направленных на профилактику потребления наркотиков среди несовершеннолетних, допускаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, можно выделить следующие:

непринятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, регулирующих вопросы профилактики потребления наркотиков среди несовершеннолетних, несоответствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований федеральному законодательству в указанной сфере правоотношений;

необоснованное занижение при формировании бюджетов расходов на профилактику потребления наркотиков среди несовершеннолетних, в том числе недостаточное финансирование принятых целевых программ;

не в полном объеме освоение или нецелевое использование финансовых средств, выделенных на реализацию программ (подпрограмм) в сфере профилактики потребления наркотиков среди несовершеннолетних;

ненадлежащую разработку и реализацию программ (подпрограмм) в сфере профилактики потребления наркотиков среди несовершеннолетних, неэффективное либо формальное исполнение мероприятий, предусмотренных такими программами;

непринятие должных мер по созданию и развитию государственных и муниципальных медицинских организаций, оказывающих наркологическую помощь детям, а также по оснащению организаций необходимым лабораторным и иным оборудованием. Следует отметить, что в 2014 г. в наркологической службе продолжилось уменьшение числа наркологических диспансеров, наркологических коек, снижение обеспеченности населения врачами психиатрами-наркологами. При высоком уровне коэффициента совместительства (1,7) у врачей психиатров-наркологов наблюдается дальнейшее уменьшение числа этих специалистов. Число специалистов реабилитационного звена (психологов, специалистов по социальной работе, социальных работников) стаби-

лизировалось на низком уровне. Отмечается крайне низкая обеспеченность врачами-психотерапевтами¹;

нарушения требований законов, регламентирующих вопросы профилактики потребления наркотиков среди несовершеннолетних, муниципальными антинаркотическими комиссиями.

Так, в Астраханской области районным прокурором установлено, что антинаркотической комиссией муниципального образования план работы комиссии не утвержден, заседания по вопросам профилактики потребления наркотиков среди несовершеннолетних не проводились. По данному факту прокурором внесено представление.

Значительное число нарушений требований законов о профилактике потребления наркотиков среди несовершеннолетних выявляется в деятельности органов и организаций здравоохранения.

Как отмечено в Докладе Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки в Совете Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2014 год, медицинские организации, занимающие ведущую роль в выявлении, профилактике, лечении и реабилитации несовершеннолетних, употребляющих наркотические, психотропные или психоактивные вещества, не принимают возможных мер по выявлению, обследованию и лечению наркозависимых. Министерством здравоохранения Российской Федерации не реализовано большинство предусмотренных на 2012–2013 гг. мероприятий федеральных государственных программ, направленных на предупреждение немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ.

Во многих субъектах Российской Федерации в ходе проверок прокуроры выявляют нарушения требований:

ст. 18 Федерального закона № 120-ФЗ (в том числе ненадлежащая организация учета несовершеннолетних, употребляющих наркотики, отсутствие сверок о состоящих на учете таких лицах,

¹См.: Сайт Министерства здравоохранения Российской Федерации. URL: <http://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/gosudarstvennyy-doklad-o-realizatsii-gosudarstvennoy-politiki-v-sfere-ohrany-zdorovya-za-2014-god> (дата обращения: 25.08.2015).

ненадлежащее осуществление других входящих в их компетенцию мер по профилактике наркомании несовершеннолетних);

ч. 2 ст. 54 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» (оказание наркологической помощи несовершеннолетнему в отсутствие информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство одного из родителей или иного законного представителя).

Имеют место многочисленные факты неисполнения требований законов в сфере здравоохранения, борьбы с наркоманией, профилактики правонарушений несовершеннолетних, регламентирующих вопросы:

лечения несовершеннолетних, больных наркоманией (в том числе невыполнение стандартов лечения);

диспансерного наблюдения несовершеннолетних, больных наркоманией (нарушение сроков такого наблюдения);

взаимодействия органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Например, в Томской области в порядке скорой помощи в больницу поступил несовершеннолетний О., в анамнезе которого установлено употребление пива и курение наркотической смеси «Спайс». После оказания медицинской помощи несовершеннолетний был отпущен домой. При этом в нарушение ст. 4, 9, 18 Федерального закона № 120-ФЗ данный случай надлежащим образом зафиксирован не был, администрацией медицинского учреждения соответствующая информация в органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не направлялась. По данному факту прокурором района главному врачу больницы внесено представление;

оказания наркологической помощи несовершеннолетним (неукомплектование штатов врачей психиатров-наркологов амбулаторного приема в организациях здравоохранения; отсутствие наркологических кабинетов по обслуживанию детского населения; недостаточное материально-техническое оснащение наркологических кабинетов по обслуживанию детского населения);

нарушения требований закона, регламентирующих правила хранения лекарственных средств в наркологических кабинетах.

Среди наиболее типичных нарушений требований Федерального закона № 120-ФЗ и иных законов, направленных на профилактику потребления несовершеннолетними наркотиков и

борьбу с их незаконным оборотом, допускаемых территориальными подразделениями ФСКН России, можно выделить:

отсутствие должной организации работы по координации деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, низкий уровень проводимых профилактических мероприятий среди несовершеннолетних без учета криминогенной ситуации в регионе, ненадлежащая организация ведомственного контроля;

ненадлежащее состояние работы по выявлению фактов пропаганды наркотиков среди несовершеннолетних;

нерегулярное участие в работе антинаркотических комиссий; нарушение правил хранения, перевозки и уничтожения конфискованных или изъятых из незаконного оборота наркотиков, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ, и контроля за соблюдением порядка их уничтожения.

Анализ материалов проведенных прокурорами проверок свидетельствует о том, что работа органов внутренних дел на данном направлении не всегда организуется на должном уровне, прокурорами в их деятельности выявляется значительное число нарушений законодательства.

Среди таких нарушений – ненадлежащее исполнение требований Федерального закона № 120-ФЗ, Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», иных законов в исследуемой сфере правоотношений, выразившееся:

в отсутствии должного взаимодействия подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с другими службами полиции и органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; в несвоевременном информировании органов управления здравоохранением о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением наркотиков;

в проведении не на должном уровне участковыми уполномоченными профилактической работы среди несовершеннолетних лиц, злоупотребляющих наркотиками (недостаточная осведомленность участковых об особенностях административного участка, расположенных на нем аптеках, других местах хранения

наркотических средств и психотропных веществ, а также о местах произрастания дикорастущих и культурных растений, содержащих наркотические средства, и т.п.);

в ненадлежащей работе по выявлению лиц, вовлекающих несовершеннолетних в употребление наркотических средств или одурманивающих веществ;

в отсутствии надлежащего контроля за результатами рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними.

Особо следует выделить такое типичное нарушение, как ненадлежащая организация индивидуально-профилактической работы с подростками, которая, как правильно отмечают В.В. Верстов и И.К. Харитонов, должна проводиться с учетом особенностей личности несовершеннолетнего, его окружения, характера совершенных им правонарушений, условий семейного воспитания¹.

С.Н. Медведева и Е.В. Мельникова полагают, что прежде всего это проведение индивидуальной профилактической работы с теми несовершеннолетними, которые не просто находятся в трудной жизненной ситуации, а представляют общественную опасность для общества. К таковым, по их мнению (с которым следует согласиться), относятся несовершеннолетние, употребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющие одурманивающие вещества².

Имеют место несвоевременная и необоснованная постановка на учет, снятие с учета, внесение в учетно-профилактические карточки формальных записей о проведении беседы о недопустимости употребления наркотиков, совершения преступлений и правонарушений, отсутствие информации о прохождении подростками лечения у врача-нарколога и т.п.

Так, в г. Ульяновске несовершеннолетнему Н., состоящему на учете ПДН в связи с появлением в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения, в ГУЗ УОНКБ был установлен диагноз «злоупотребление наркотическими веществами». Однако соответствующая запись в учетно-профилактической карточке

¹ Верстов В.В., Харитонов И.К. Правовое регулирование деятельности подразделений по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений несовершеннолетних // Общество и право. 2014. № 4. С. 247.

² Медведева С.Н., Мельникова Е.В. К вопросу о профилактике правонарушений среди несовершеннолетних // Общество и право. 2013. № 2. С. 131.

(далее – УПК) инспектором не сделана и при работе с несовершеннолетним это обстоятельство не учитывалось сотрудниками органов внутренних дел. В УПК на Н. отсутствуют записи о профилактике, проведенной врачом-наркологом за весь период нахождения подростка на учете ПДН, сотрудниками ОУР и УУМ длительное время не проводились соответствующие беседы с Н., не приобщены к УПК характеристики по месту жительства и месту учебы подростка, нет информации о моральном климате в семье, об отзывах соседей о несовершеннолетнем, о его родителях, дружеском и родственном окружении, о лицах, оказывающих на подростка отрицательное либо положительное влияние, о реагировании подростка на проводимую с ним профилактическую работу. В листе связей отсутствуют данные о тех, кто вовлек несовершеннолетнего в употребление наркотических средств.

Важная роль в антинаркотическом воспитании также принадлежит общеобразовательной школе, располагающей большим воспитательным потенциалом, возможностью оказывать в течение многих лет культурно-педагогическое и эмоционально-психологическое воздействие на детей и подростков¹.

В ходе выступления на расширенном заседании коллегии МВД России 04.03.2015 Президент Российской Федерации В.В. Путин, обращаясь к сотрудникам органов внутренних дел, акцентировал внимание на том, что нельзя сбавлять интенсивность работы на таком важном направлении, как борьба с наркобизнесом. Масштаб распространения наркотиков, в том числе новых видов, представляет растущую опасность для всего нашего общества. Кроме того, под постоянным контролем должны находиться школы и вузы, места проведения досуга. И, разумеется, дорога для наркодилеров туда должна быть закрыта².

Несмотря на то что органы и организации системы образования находятся в зоне постоянного внимания со стороны органов государственной власти и муниципальных органов власти, прокурорами в их деятельности по-прежнему выявляются многочисленные нарушения требований федеральных законов № 3-ФЗ,

¹ Кобец П.Н. Указ. соч.

² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47776> (дата обращения: 25.08.2015).

№ 120-ФЗ, иных законов в рассматриваемой сфере правоотношений.

В числе таких нарушений можно отметить: отсутствие должного взаимодействия с правоохранительными органами и медицинскими организациями; отсутствие или низкое качество программ, направленных на социально-педагогическую реабилитацию несовершеннолетних, употребляющих наркотические средства; формальный характер проводимых мероприятий антинаркотической направленности, неисполнение запланированных мероприятий.

Прокурорами отмечается ненадлежащий ведомственный контроль органов управления образованием за деятельностью подведомственных образовательных организаций, в том числе недостаточное методическое обеспечение муниципальных органов управления в сфере образования, образовательных организаций по вопросам профилактики наркомании и токсикомании, а также непринятие мер по подготовке, переподготовке и повышению квалификации педагогических работников для работы в сфере профилактики наркомании и токсикомании учащихся. Как верно отметил Д.И. Ережипалиев, проведение антинаркотической пропаганды в образовательной организации на надлежащем уровне возможно тогда, когда педагоги обладают соответствующими научными знаниями о вредных последствиях потребления наркотиков, психотропных веществ и их аналогов. В этих целях в ряде субъектов Российской Федерации в региональных законах предусмотрены нормы, предусматривающие обеспечение развития системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогов, психологов, социальных педагогов и иных специалистов для работы в сфере профилактики наркомании и токсикомании¹.

Выявляются факты ненадлежащего хранения в образовательных организациях прекурсоров, предназначенных для проведения учебного процесса (серной кислоты, соляной кислоты, перманганата калия, ацетона и др.), что может привести к их хищению и последующему использованию несовершеннолетними при изготовлении наркотических средств.

¹ *Ережипалиев Д.И.* Профилактика потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов среди несовершеннолетних // Адвокат. 2015. № 6. С. 18.

Так, прокурором Н-го района Псковской области в ходе проверки одной из школ установлено, что работниками данного образовательного учреждения нарушаются требования Федерального закона № 3-ФЗ в части ведения и хранения специальных журналов регистрации операций, связанных с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ, в части обеспечения учета и сохранности наркотических средств и психотропных веществ. Отсутствуют приказы о назначении лиц, ответственных за хранение и ведение журналов регистрации операций, связанных с оборотом прекурсоров, а также лиц, ответственных за хранение прекурсоров, после окончания рабочего дня помещения не опечатываются (не пломбируются).

Не способствует профилактике потребления наркотиков среди учащихся и несоблюдение требований п. 2 ст. 30 Федерального закона № 3-ФЗ в части ограничений на допуск лиц к работе, непосредственно связанной с прекурсорами (непринятие мер по получению справок об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получают доступ непосредственно к прекурсорам, заболеваний наркоманией, токсикоманией, хроническим алкоголизмом, заключений органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ об отсутствии у таких работников непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений).

В настоящее время в связи развитием и активным проникновением практически во все сферы человеческой деятельности сети «Интернет» все более ощутимым становится влияние интернет-реальности на потребителей психоактивных веществ. Одной из характеристик информационно-коммуникативного поля, сформированного взаимодействующими друг с другом пользователями, является его практически неограниченная свобода и анонимность информационного взаимодействия¹.

¹ Бурько А.В. Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. Вып. 6: науч.-практ. тр. / Следств. комитет Рос. Федерации; под ред. А.И. Бастрыкина. М., 2014. С. 86.

О.С. Гузеева отмечает, что отечественные пользователи, в том числе подростки и молодежь, на пронаркотических или так называемых наркоманских сайтах свободно могут почерпнуть информацию о лекарственных препаратах, обладающих аддиктивным (от англ. addiction – пристрастие, зависимость) потенциалом, о рецептуре изготовления кустарных наркотических средств, приспособлениях для употребления наркотиков, местах «тусовок» подростков с аддиктивным поведением, наркопритонах, образе жизни наркоманов, их ценностях и т.п.¹

В связи с этим особое беспокойство вызывают нарушения требований ст. 4, 14, 14¹ Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в части исключения доступа детей к размещенной в сети «Интернет» информации, негативно влияющей на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие, пропагандирующей приобретение и употребление наркотических средств и психотропных веществ (например, компьютеры, подключенные к сети «Интернет» и используемые в образовательном процессе, не оборудуются средствами контентной фильтрации, исключающими свободный доступ учащихся к сайтам, содержащим информацию о способах изготовления наркотических средств, местах их сбыта, а также стоимости).

На заседании президиума Государственного совета 17.06.2015 по вопросу «О ходе реализации государственной антинаркотической политики» Министр здравоохранения Российской Федерации В.И. Скворцова отметила, что с октября 2014 г. совместно с Минобрнауки России и ФСКН России введены профилактические медицинские осмотры обучающихся с 13 лет адресно на предмет незаконного употребления наркотических средств и психотропных веществ. Это позволило повысить эффективность раннего выявления. В среднем она в разных регионах страны колеблется от одного до двух процентов².

Полагаем возможным согласиться с А.П. Алексеевой, что эти мероприятия служат профилактическим и сдерживающим

¹ Гузеева О.С. Правовые меры по пресечению деятельности интернет-сайтов пронаркотического характера // Администрат. право. 2008. № 1 (80). С. 42.

² URL: <http://www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/13250/38070/38069/index.shtml> (дата обращения: 27.08.2015).

средством, направленным, с одной стороны, на оказание своевременной адресной помощи гражданам, склонным к наркотической модели поведения, а с другой – на выявление слабых сторон и корректировку профилактической работы в этом направлении в соответствующих образовательных организациях¹.

Введение в образовательных организациях социально-психологического тестирования и профилактических медицинских осмотров обучающихся в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ также требует от прокуроров повышенного внимания к вопросам защиты прав несовершеннолетних, подлежащих тестированию и осмотру.

Создаваемые исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав призваны осуществлять координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Вместе с тем в большинстве субъектов Российской Федерации в деятельности таких комиссий прокурорами выявляются многочисленные факты нарушений, среди которых типичными являются:

нарушение требований п. 1 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ в части непринятия мер по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

¹ *Алексеева А.П.* Правовые основы участия несовершеннолетних в процедурах по раннему выявлению незаконного потребления наркотиков // *Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруденция* 2014. № 3 (24). С. 127.

ненадлежащая организация планирования работы КДНиЗП (в том числе отсутствие планов работы; утверждение плана работы без учета состояния законности в сфере оборота наркотиков в регионе, муниципальном образовании; невыполнение мероприятий, предусмотренных планом работы; включение в план работы неконкретных мероприятий; необоснованное включение в план работы мероприятий, связанных с текущей деятельностью комиссии, осуществляемой на постоянной основе; отсутствие в планах работы сроков исполнения, ответственных исполнителей);

непроведение анализа причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков, непринятие мер к их устранению;

отсутствие контроля за исполнением органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних решений, принятых КДНиЗП;

непринятие мер по заслушиванию представителей органов и учреждений системы профилактики на заседаниях КДНиЗП по вопросам предупреждения наркомании среди несовершеннолетних.

Прокурорами выявлены многочисленные факты неисполнения КДНиЗП требований КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации при рассмотрении дел об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков.

Административная ответственность несовершеннолетних и других лиц (родителей, иных законных представителей и т.д.) нормами КоАП РФ установлена:

за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозку растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (ст. 6.8 КоАП РФ);

за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 6.9);

за уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркоти-

ческих средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 6.9.1 КоАП);

за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ (ст. 6.10);

за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 6.13);

за незаконные приобретение, хранение, перевозку, производство, сбыт или пересылку прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные приобретение, хранение, перевозку, сбыт или пересылку растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ (ст. 6.16.1);

за незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (ст. 10.5.1);

за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ);

за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ (ст. 20.22 КоАП РФ).

Статьей 5.35 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

В соответствии со ст. 23.2 КоАП РФ районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 5.36, 6.10, 6.23, 20.22 КоАП РФ.

Учитывая состояние законности в исследуемой нами сфере правоотношений, можно констатировать, что объем рассматриваемых КДНиЗП материалов весьма значителен, как и количество выявляемых прокурорами нарушений.

Прокуроры по результатам проведенных проверок деятельности КДНиЗП отмечают:

несвоевременность рассмотрения материалов по причине непринятия мер к принудительному приводу лиц, в отношении которых составлены административные протоколы, отсутствие контроля со стороны КДНиЗП за исполнением определений о приводе; необеспечение своевременного и надлежащего извещения лиц, привлекаемых к административной ответственности;

незаконное привлечение к административной ответственности при отсутствии события или состава административного правонарушения;

назначение административного наказания вне санкции, без учета смягчающих и отягчающих обстоятельств;

непринятие мер по установлению причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

ненадлежащую реализацию предусмотренных ст. 29.13 КоАП РФ полномочий по внесению представлений в органы и учреждения профилактики в целях устранения причин и условий, способствующих совершению несовершеннолетним административного правонарушения в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков, отсутствие контроля за исполнением внесенных представлений.

Например, в г. Смоленске районным прокурором выявлены нарушения ст. 26.1 КоАП РФ в части непринятия КДНиЗП мер к установлению конкретных обстоятельств события административного правонарушения – места и времени употребления наркотических средств несовершеннолетним Г., привлекавшимся к административной ответственности по ст. 6.9 КоАП РФ. Кроме то-

го, не принято мер к выявлению источника приобретения наркотического средства и лица, вовлекшего подростка в совершение данного правонарушения.

Прокурорами выявляются также нарушения норм Федерального закона № 120-ФЗ в деятельности органов и учреждений по делам молодежи:

неисполнение требований данного закона в части обязательности участия органов по делам молодежи в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

нарушения в организации и проведении профилактической работы с учащимися в части противодействия распространению наркомании среди несовершеннолетних, непринятие мер по вовлечению несовершеннолетних, употребляющих наркотики, в профилактическую деятельность;

ненадлежащий контроль за исполнением региональных, муниципальных программ, направленных на профилактику наркомании несовершеннолетних.

К типичным нарушениям норм Федерального закона № 120-ФЗ и иных законов в сфере противодействия потреблению наркотиков несовершеннолетними, допускаемым органами и учреждениями социальной защиты, можно отнести:

непринятие мер по организации индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, потребляющих наркотики;

ненадлежащее осуществление деятельности по выявлению детей, потребляющих наркотики, и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации в связи с употреблением их родителями наркотиков;

отсутствие координации и методического обеспечения деятельности территориальных органов соцзащиты населения в сфере профилактики потребления наркотиков несовершеннолетними, а также ведомственного контроля за исполнением территориальными органами соцзащиты населения указанных функций;

ненадлежащее взаимодействие с другими органами и учреждениями системы профилактики по вопросам выявления несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении или иной трудной жизненной ситуации в связи с употреблением их родителями наркотиков.

В г. Тольятти органами прокуратуры установлено, что в нарушение требований ст. 9 Закона № 120-ФЗ Центр социальной помощи семье и детям не направлял в наркологический диспансер информацию о постановке на учет семей, где родители употребляют наркотики. Специалисты центра такие семьи не посещают, объективными данными о ситуации в этих семьях не владеют, сведения о надлежащем исполнении родительских обязанностей подучетными лицами из образовательных учреждений, органов внутренних дел не запрашивают, профилактическую работу с семьями не проводят.

Отмеченные нами недостатки в деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов и организаций (учреждений) системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их должностных лиц требуют совершенствования организации прокурорского надзора в этой сфере, повышения эффективности его осуществления и принятия всех предусмотренных законом мер прокурорского реагирования, направленных на предупреждение и пресечение нарушений требований законов о профилактике потребления наркотиков среди несовершеннолетних.

Роль органов прокуратуры в профилактике потребления наркотических средств несовершеннолетними, в противодействии незаконному обороту наркотиков не ограничивается только надзорными полномочиями. Не принижая значимость прокурорского надзора, не стоит забывать и об иных направлениях прокурорской деятельности, ориентированных на профилактику потребления наркотиков несовершеннолетними.

В первую очередь это правовое просвещение, участие в правотворческой деятельности, координация деятельности по борьбе с преступностью в этой сфере, которые на практике доказали свою результативность.

Растущей угрозе пропаганды наркотиков и соответствующей ей наркотической субкультуре, угрозе дальнейшей наркотизации населения О.С. Гузеева предлагает противопоставить проведение адекватной профилактической деятельности, направленной на формирование отрицательного отношения к наркотикам. Высокая эффективность информационного воздействия, а также возможность моментальной обратной связи и многостороннего

обсуждения проблем делают сеть «Интернет» весьма эффективным средством борьбы¹.

Положительную роль играют систематические выступления прокуроров с лекциями по антинаркотической тематике в образовательных организациях перед учащимися, их родителями, проведение деловых игр со школьниками, оказание методической помощи педагогическим коллективам таких организаций.

Кроме этого, разъяснение законодательства, регламентирующего вопросы противодействия правонарушениям в сфере незаконного оборота наркотиков, прокурорами осуществляется в форме публикаций в средствах массовой информации, размещения информации в сети «Интернет» и на информационных стендах в образовательных организациях, выступлений на радио и телевидении. Разъяснительная работа проводится также путем распространения наглядных пособий (буклетов, листовок, плакатов о вреде наркотиков).

Как показала практика, правовая пропаганда является одним из условий снижения преступности среди несовершеннолетних и положительно влияет на сокращение случаев противоправного поведения подростков.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» разъяснение законодательства рассматривается как одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, осуществляемой с целью правового просвещения граждан, и является неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений, особенно в молодежной среде.

Проведение по инициативе органов прокуратуры месячников «Нет наркотикам», «Мы выбираем жизнь» и т.п. мероприятий с участием общественности, всех органов системы профилактики, с привлечением психологов, наркологов, священнослужителей, представителей средств массовой информации, телевидения также положительно сказывается на состоянии законности в сфере профилактики потребления наркотиков несовершеннолетними, на предупреждении правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков. В ходе таких мероприятий организуются и

¹ *Гузеева О.С.* Указ. соч. С. 42.

проводятся спортивные и культурно-массовые конкурсы, фестивали, семинары, соревнования.

Большинство названных мероприятий направлены на первичную профилактику и преследуют своей целью предупредить начало употребления наркотиков несовершеннолетними, ранее их не употреблявшими, сформировать мотивацию у как можно большего числа подростков к сохранению и укреплению своего здоровья.

В качестве работы с населением по профилактике потребления наркотиков прокурорами используются встречи с жителями района, микрорайона, сельские сходы, анонимное анкетирование граждан, телефоны доверия.

В последние годы в профилактике незаконного потребления наркотиков несовершеннолетними активное участие принимают различные общественные организации.

Как верно отмечает Т.А. Боголюбова, привлечение к профилактике наркомании негосударственных общественных организаций и граждан, являясь одним из принципов политики государства в сфере обращения наркотиков, является важным слагаемым, которое при осуществлении этого принципа в строгом соответствии с требованиями закона, обеспечивающего соблюдение прав граждан и требования действующего в сфере оборота наркотиков законодательства, может способствовать эффективности снижения не только спроса, но и самого предложения наркотиков.... Они ведут активную пропаганду здорового образа жизни, проводят профилактические мероприятия, направленные на предупреждение формирования пагубных привычек у населения и в первую очередь у молодежи.

Одновременно автор констатирует, что эта деятельность будет эффективной только в случае осуществления ее в рамках законодательства. Это тем более важно, что случаи нарушения общественными организациями прав и свобод граждан далеко не единичны. Необходимо, сохранив и умножив отвечающий закону профилактический потенциал коллективных инициатив граждан, обеспечить безоговорочное соблюдение этими общественными организациями прав и законных интересов граждан, даже тех из них, кто пристрастился к потреблению наркотиков. Вот важное и относительно новое направление предупредительной по сути и надзорной по форме деятельности органов прокуратуры. Именно

прокуроры, включив в поле своего зрения исполнение требований законодательства в деятельности общественных организаций, участвующих в профилактике наркомании, других видов преступности, могут обеспечить правовой характер предупреждения ими преступлений и правонарушений, включая соответствие требованиям закона конкретных методов их работы¹.

Полагаем необходимым отметить, что в целях поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, незаконно потребляющих наркотические средства и психотропные вещества, принято постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2015 № 846.

Участвуя в правотворческой деятельности, нередко именно прокуроры в субъектах Российской Федерации инициируют принятие региональных законов и иных нормативных правовых актов, направленных на профилактику потребления наркотиков несовершеннолетними, на противодействие преступлениям и иным правонарушениям в сфере незаконного оборота наркотиков, а также в необходимых случаях принимают меры к отмене, изменению, дополнению имеющихся региональных нормативных правовых актов в этой сфере.

Нельзя не отметить и роль прокуроров в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью. В ходе проводимых координационных совещаний², заседаний межведомственных рабочих групп разрабатываются и в последующем реализуются мероприятия, направленные не только на борьбу с преступлениями в сфере незаконного оборота наркотиков, но и на профилактику потребления несовершеннолетними наркотиков.

¹ Боголюбова Т.А. Предупреждение преступности: современный взгляд на проблему // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 4 (42). С. 115–116.

² См.: Постановление Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 27.09.2013, посвященного работе правоохранительных органов по профилактике, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, а также эффективности работы по выявлению и пресечению фактов их контрабанды и сбыта.

Результаты проведенного нами исследования позволяют констатировать, что именно сочетание прокурорами надзора за исполнением законов в сфере профилактики потребления несовершеннолетними наркотиков с иными направлениями прокурорской деятельности в их совокупности способствует реализации целей и задач такой профилактики.

§ 2.3. Предупреждение преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков средствами прокурорского надзора

Помимо объективных причин в настоящее время росту числа совершаемых в стране наркопреступлений способствуют недостаточная эффективность профилактики немедицинского потребления психостимулирующих веществ, просчеты в организации оперативной работы, а также ненадлежащие контроль и надзор.

В частности, на состояние законности в сфере оборота наркотиков негативно влияют недостатки правового регулирования соответствующих общественных отношений, включая неоднократно отмеченные коллизии деликтного законодательства¹, неэффективность используемых программ противодействия наркотизму. В частности, федеральные и региональные целевые программы противодействия наркотизму необходимо нацелить не только на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, но и на предупреждение незаконного спроса на наркотики, лечение и социальную реабилитацию наркоманов².

Дополнительные препятствия в борьбе с незаконным оборотом наркотиков создает и отсутствие некоторых давно разработанных, но не принятых основополагающих законов – об организованной преступности, институте «мнимого соучастия», эффективного механизма защиты свидетелей и др.

¹ См., напр.: *Попугаев Ю.И.* Административно-деликтные и административно-процессуальные аспекты противодействия незаконному обороту наркотиков // *Администрат. право и процесс.* 2015. № 1. С. 22–27.

² *Борисовский В.И.* Противодействие наркотизму: уголовно-правовой и криминологический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2006. С. 8.

Недостаточное противодействие со стороны государства, широкое распространение коррупции среди должностных лиц ослабляют правовую систему и снижают эффективную реализацию мер по борьбе с незаконным оборотом наркотиков¹.

Сложившаяся неблагоприятная наркоситуация в Российской Федерации обязывает общество искать пути противодействия незаконному обороту наркотических веществ и злоупотребления ими, определять наиболее эффективные меры по сокращению спроса и предложения на наркотики, а также выработать стратегические направления этой деятельности. Причины и условия, способствующие возникновению и совершению правонарушений, связанных с оборотом наркотиков, имеют корни во многих областях общественной жизни: экономике, политике, культуре, праве, медицине, образовании и др. Поэтому их выявление и устранение предполагают комплексный подход с участием широкого круга государственных учреждений и ведомств, общественных, религиозных и политических организаций.

Роль прокурорского надзора (как основной функции прокуратуры) в предупреждении преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков определяется особенностями правового статуса прокуратуры, спецификой решаемых ею задач. Приоритетный характер этой деятельности для органов прокуратуры, как уже отмечалось, установлен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

Являясь субъектом предупреждения правонарушений (сообразно задачам, сформулированным в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), прокуратура средствами прокурорского надзора влияет на масштаб деликтности и уровень латентности деликтов. Применяя к оценке всей латентной деликтности в сфере оборота наркотиков криминологически выработанные положения, можно разделить ее на скрытую деликтность, о которой не стало известно контролирующим, правоохранительным и административно-юрисдикционным органам

¹См. об этом, напр.: *Торопыгина А.В.* Социально-политические проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 4–5.

(например, не сообщили потерпевшие и уполномоченные должностные лица), и скрываемую такими органами¹. Учитывая это обстоятельство, наличие латентной деликтности и ее причины во многом обуславливаются недостаточно эффективной деятельностью государственных органов, что определяет необходимость прокурорского вмешательства. Деятельность прокуратуры направлена на улучшение деятельности всего поднадзорного государственного аппарата, активизацию своевременного и полного выявления и пресечения правонарушений (в первую очередь, преступлений и административных правонарушений, перерастающих в преступления).

Предмет прокурорского надзора на данном направлении охватывает, в первую очередь, исполнение федеральных законов, непосредственно регламентирующих правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, порядок легального оборота наркотических средств (включая лицензирование отдельных видов деятельности), а также противодействие их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности. К числу таких законодательных актов федерального уровня можно отнести федеральные законы от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», от 12.04.2012 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

Наркотические средства являются товаром, ограниченно оборотоспособным. В силу п. 5 ст. 1, пп. 1, 2 ст. 129 ГК РФ ограничения перемещения товаров могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. В связи с этим законом или в установленном им порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности, могут быть

¹ См., напр.: Долгова А.И., Серебрякова В.А., Горбатовская Е.Г., Кригер В.И. Основы криминологии для практических работников: метод. пособие. М., 1988. С. 41.

предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению. Указом Президента РФ от 22.02.1992 № 179 наркотические средства и психотропные вещества включены в Перечень видов продукции и отходов производства, свободная реализация которых запрещена. Тем самым созданы основы правового режима, который предполагает целый ряд существенных ограничений свободы экономической деятельности применительно к обороту таких товаров.

В дальнейшем Федеральным законом от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» провозглашен принцип государственной монополии на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, установлен строгий контроль за легальным оборотом наркотиков. Согласно ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров относится к видам деятельности, на которые требуются лицензии. Запрет рекламы лекарственных средств, содержащих разрешенные к применению в медицинских целях наркотические средства и психотропные вещества, внесенные в список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля, установлен ст. 24 Федерального закона «О рекламе». Не допускается также проведение рекламных акций, сопровождающихся раздачей образцов лекарственных средств, содержащих наркотические средства и психотропные вещества.

Фактическая реализация профилактической составляющей такого рода ограничений и запретов (как неотъемлемая часть режима законности), безусловно, должна находиться в поле зрения прокурора. Однако их соразмерность в рамках законодательного регулирования (с учетом отнесения производства наркотических средств и порядка их использования в силу п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации к исключительному ведению Российской Федерации) выходит за пределы прокурорского надзора.

Профилактика правонарушений в рассматриваемой сфере требует согласованных действий всех задействованных здесь многочисленных органов государственного контроля (надзора) (в

том числе лицензирующих оборот наркотических средств и психотропных веществ на региональном уровне) и правоохранительных органов – объектов прокурорского надзора. В частности, федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств, содержащих наркотические средства и психотропные вещества и их прекурсоры¹, осуществляют Росздравнадзор и Федеральная служба по тарифам (ФСТ России).

Своевременное прокурорское реагирование на нарушения законности в сфере оборота наркотиков во многом предопределяет успех проводимых в стране мероприятий по предупреждению и профилактике незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Анализ практики прокурорского надзора показал, что значительное число нарушений в рассматриваемой сфере правоотношений допускается государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами внутренних дел, органами и учреждениями здравоохранения и образования, таможенного надзора, их должностными лицами.

В рамках надзора за исполнением законодательства о наркотических средствах прокурорами в 2014 г. выявлено более 35 тыс. нарушений (количество выявленных нарушений в сравнении с 2013 г. увеличилось более чем на треть), в целях устранения которых принесено 460 протестов на незаконные правовые акты, внесено почти 9,8 тыс. представлений, в суды направлено 4293 тыс. исков и заявлений. В результате прокурорского вмешательства к дисциплинарной ответственности привлечено более 10 тыс. лиц, к административной ответственности – 804 лица, возбуждено 682 уголовных дела. В целях недопущения нарушений закона прокурорами объявлено свыше 1000 предостережений.

Значительный профилактический потенциал имеет надзор за законностью правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (их должностных лиц).

¹ См.: постановление Правительства РФ от 15.10.2012 № 1043 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в сфере обращения лекарственных средств».

Прокурорами выявляются многочисленные случаи противоречия региональных и муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству. Имеют место факты установления на местном уровне произвольных правил обращения с наркотическими средствами и психотропными веществами, более жестких требований по оформлению лицензий для работы с наркосодержащими препаратами (нежели предусмотрено нормативными правовыми актами, имеющими приоритетную юридическую силу).

Так, прокуратурой г. Москвы был выявлен и опротестован приказ Департамента здравоохранения города Москвы, которым вопреки федеральному законодательству предусматривалась возможность уничтожения неиспользованных наркотических средств и психотропных веществ комиссией в составе исключительно медицинских работников. После вмешательства прокуратуры в правовой акт внесены изменения и в состав комиссии включены представители правоохранительных и иных контролирующих органов¹.

Повсеместно выявлялись факты распространения в сети «Интернет» сведений об одурманивающих свойствах наркотических веществ, в том числе запрещенных курительных смесей, о возможности их приобретения, рекомендациях по изготовлению и использованию.

Так, прокуратурой Уфимского района Республики Башкортостан установлено, что в нарушение ст. 46 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» ООО «Б.» предоставляло локальный доступ на сайт, где рекламировались и реализовывались запрещенные к обороту семена конопли.

Например, Кольчугинской межрайонной прокуратурой Владимирской области в ходе проверки обнаружены сайты с размещенной информацией о способах изготовления в домашних условиях наркотических средств.

Так, прокуратурой Московской области совместно с ФСКН и полицией пресечены факты распространения новых видов химически модифицированных наркотических средств, курительных смесей и смесей, не отвечающих требованиям безопасности

¹ URL: http://www.narkotiki.ru/5_7027.htm

жизни и здоровья жителей Подмосковья. В ходе ее проведения выявлено 22 места реализации «дизайнерских» наркотиков, 24 интернет-сайта указанной тематики. По результатам проверок возбуждено 3 уголовных дела, 14 лиц привлечены к административной ответственности. Аналогичные нарушения имели место в республиках Адыгея, Марий Эл, Забайкальском крае, Белгородской, Кировской, Курганской, Нижегородской, Омской, Самарской, Саратовской, Тюменской, Челябинской областях и др.¹

Не исключая возможности попадания части наркотиков из легального оборота в незаконный, органы прокуратуры на постоянной основе проводили проверки соблюдения законодательства в сфере учета, отпуска и хранения лекарственных препаратов, содержащих наркотические вещества в медицинских учреждениях. При выявлении нарушений в целях их пресечения прокурорами использовался весь спектр предоставленных законом полномочий.

В ходе проверок в учреждениях здравоохранения было установлено, что не всегда соблюдаются требования при хранении наркотических средств и психотропных веществ, заполнении журналов учета и регистрации операций с ними. Должностные лица медицинских учреждений не располагают информацией об остатках сильнодействующих веществ, допускают к работе с ними работников, не имеющих соответствующего заключения УФСКН. В аптечных организациях не проводится инвентаризация лекарственных наркотических средств. Такие нарушения пресечены прокурорами практически всех субъектов Российской Федерации.

Повышенное внимание уделяется вопросу бесконтрольной продажи аптечными организациями гражданам лекарственных препаратов рецептурного отпуска, хотя и не подлежащих предметно-количественному учету, однако используемых наркозависимыми лицами для достижения наркотического эффекта. В связи с этим прокурорами принимаются согласованные меры, направленные на разработку механизма выявления указанных фактов и их пресечения. Так, в связи с безрецептурной продажей кодеиносодержащих препаратов по постановлению прокурора одного из городов Ростовской области арбитражным судом к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности с грубым наруше-

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86739/>

нием условий, предусмотренных лицензией) привлечено ООО «Ю.» в виде штрафа в размере 40 тыс. руб.

Нередко прокуроры реагировали на факты безлицензионного осуществления медицинскими учреждениями деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Так, по результатам рассмотрения судом постановления прокурора Ленинского округа г. Мурманска ГОБУЗ «М.» за перевозку наркотических средств без соответствующей лицензии назначен штраф в размере 40 тыс. руб. по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ (за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без лицензии)¹.

Вместе с тем серьезную проблему составляет чрезмерное регулирование процедуры отпуска наркотических лекарственных средств тяжелым амбулаторным больным, нуждающимся в наркотических обезболивающих препаратах, что нарушает их права на своевременную и качественную медицинскую помощь. Получение таких лекарственных препаратов обставлено громоздкими бюрократическими барьерами, и нередко больные не получают необходимой помощи. В 2014–2015 гг. в России отмечены десятки суицидов онкологических больных, главной причиной которых было неполучение ими своевременно необходимой помощи, облегчающей их страдания.

Как отмечают эксперты, в России не сформировалась культура паллиативной помощи, цель которой минимизировать страдания безнадежных больных. По данным Международного комитета по контролю над наркотиками, Россия занимает 38-е место из 42 по доступности наркотического обезболивания в Европе и 82-е место в мире. Уровень использования наркотических лекарственных препаратов в России составляет 107 статических условных суточных доз на миллион человек в сутки (СУСД). Потребление меньше 100 СУСД оценивается экспертами как крайне недостаточное².

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-634084/>

² Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=454266-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=454266-6)

Приведенная ситуация закономерно привлекла внимание законодателя, в связи с чем с 1 июля 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 № 501-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах». Данным нормативным актом впервые вводится новый принцип государственной политики в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ – доступность наркотических средств и психотропных веществ гражданам, которым они необходимы в медицинских целях. Закон упрощает требования к перевозке наркотических средств и психотропных веществ, в том числе применяемых для медицинских целей, путем исключения требования о наличии обязательной специализированной охраны при каждом случае перевозки указанных средств и веществ. Кроме того, законом предоставлено право отпуска наркотических средств и психотропных веществ медицинскими организациями и обособленными подразделениями медицинских организаций, расположенными в сельских и удаленных населенных пунктах, в которых отсутствуют аптечные организации (при наличии лицензии на указанный вид деятельности). При этом перечень названных организаций (обособленных подразделений организаций) и перечень реализуемых наркотических и психотропных лекарственных препаратов должны устанавливаться региональными органами исполнительной власти. Одновременно законом введена норма о запрете требования возврата использованных первичных упаковок наркотических и психотропных лекарственных препаратов при выписке пациенту новых рецептов для дальнейшего продолжения лечения. Снижены сроки хранения специальных журналов регистрации операций, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, с 10 до 5 лет.

Стабилизация наркоситуации в стране в настоящее время невозможна без существенного сокращения объема незаконного оборота наркотиков и предупреждения их немедицинского потребления¹.

¹ Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков» (по состоянию на 22.01.2015, подготовлен ФСКН России).

Чрезвычайно важно в связи с этим эффективно использовать разноплановые возможности прокурорского надзора, четко определяя в то же время его границы. С одной стороны, прокурору необходимо обеспечить законность в ходе отпуска наркотических лекарственных средств, не допустив их поступления в незаконный оборот, а с другой – всеми предоставленными средствами способствовать соблюдению прав граждан (в том числе путем своевременного назначения и выписывания наркотических лекарственных препаратов при различных видах боли, соблюдения соответствующих стандартов медицинской помощи).

Обеспечение предупреждения нарушений законов специфическими, свойственными прокуратуре надзорными средствами является одной из целей прокурорского надзора.

Указанная цель представляется принципиально присущей прокурорскому надзору, без ее достижения иные цели и задачи вряд ли могут быть эффективными.

Роль прокуратуры в профилактике правонарушений, продиктованная законоохранительной сущностью прокурорского надзора, неоднократно отмечалась как основная в надзорной работе законодательными актами советского периода, нормативными правовыми и организационными актами Прокуратуры РСФСР и СССР, а позднее – Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹.

Отсутствие прямого указания об этом в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» можно отнести к проблемам данного законодательного акта.

Реализация основной функции прокуратуры – прокурорского надзора за исполнением законов невозможна (и непродуктивна) вне ее профилактической составляющей. Превентивную нагрузку в различной степени имеют все без исключения средства прокурорского надзора.

¹ См., напр.: инструктивное письмо Прокурора РСФСР от 17.03.1932 «Задачи органов прокуратуры по общему надзору на местах» // Сов. юстиция. 1932. № 11. С. 29; Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» (ст. 3); приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 1); *Прокурорский надзор в СССР: материалы совещания 12 – 13 мая 1965 г. в Прокуратуре СССР*. С. 11.

Традиционным является разграничение надзорных полномочий прокурора на три группы, исходя из их целевой направленности:

- 1) полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий;
- 2) полномочия по устранению нарушений закона;
- 3) полномочия по предупреждению нарушений закона.

Вместе с тем не всегда обращается внимание на условный характер приведенной классификации: сложно отрицать, что, по существу, любое вмешательство прокурора, направленное на устранение нарушений законов и привлечение виновных лиц к ответственности, имеет превентивную составляющую.

Более верным, как представляется, было бы разграничение полномочий на две категории:

- 1) оперативно-организационные полномочия (право на истребование документации, привлечение специалистов и т.п.);
- 2) полномочия по устранению, предупреждению нарушений законов и привлечению виновных лиц к ответственности¹.

Проведению конкретных прокурорско-надзорных мероприятий предшествует тщательная информационно-аналитическая работа и детальное планирование, которые позволяют выработать оптимальный алгоритм действий по разрешению наиболее актуальных региональных проблем, установить общие и локальные причины и условия распространения наркотических средств, выявить сформировавшиеся пути поступления наркотиков.

Систематический анализ состояния правонарушаемости в сфере оборота наркотиков способствует повышению эффективности предупредительной деятельности прокуратуры, оптимальному и сбалансированному планированию надзорной деятельности. Информационно-аналитическая работа прокурора должна включать сбор таких материалов, которые дают представление о социально-демографических и медицинских характеристиках потребителей наркотических средств и психотропных веществ, структуре потребляемых наркотиков. Эту работу прокурор проводит в том

¹ См. более подробно о классификации полномочий прокуроров по надзору за исполнением законов, напр.: *Субанова Н.В.* Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 234 – 246.

числе путем использования аналитических материалов, характеризующих состояние правонарушаемости в сфере оборота и потребления наркотических средств, сформированных территориальными управлениями ФСКН, МВД России, Минздрава России.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» предписано организовать должное взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактики правонарушений.

Особенности причин и условий распространения в каждом регионе наркотиков требуют сосредоточения внимания на самых актуальных аспектах и направлениях предупреждения. Так, в одном регионе первоочередного внимания требует противодействие вовлечению несовершеннолетних в потребление наркотиков, в другом – их контрабанда, в третьем – нарушения правил законного оборота наркотиков, являющиеся источником их проникновения в незаконный оборот, и т.д.¹

По результатам аналитической работы можно получить информацию о характеристиках и причинах неблагополучия, существующего в конкретных условиях места и времени, а также о наиболее действенных мерах реагирования на это. При этом появляется возможность выявлять эффективные и неэффективные варианты реагирования, вырабатывать рекомендации по оптимизации предупреждения и иных направлений борьбы с данным явлением².

Не менее важно использовать результаты аналитической работы для прогнозирования региональных особенностей развития ситуации с оборотом наркотиков и их немедицинским потреблением. Например, появление в структуре наркотических средств, потребляемых в регионе, так называемых тяжелых наркотиков дает основание для неблагоприятного прогноза развития ситуации, требует сосредоточения усилий правоохранительных орга-

¹Галузин А. Новое направление прокурорского надзора // Законность. 1999. № 4. С. 8.

²Долгова А.И., Евланова О.А. Методика анализа организованной преступности. М., 2005.

нов региона на пресечении их контрабандного поступления в регион, на выявлении лиц, занимающихся их распространением среди населения, и проведении профилактических мероприятий в группах риска.

Анализ состояния преступности, установление ее структуры, выявление путей проникновения наркотиков в поднадзорный прокурору регион способствуют выработке конкретных адекватных и эффективных мер по противодействию незаконному обороту наркотиков, разработке адресных мероприятий по устранению нарушений. Анализ информации о структуре потребляемых наркотиков также может способствовать установлению каналов их поступления. Если основные виды изымаемых наркотиков растительного происхождения, то главные усилия следует направить на выявление и уничтожение незаконных посевов или дикорастущих растений, имеющих наркосодержащие компоненты. Пресечение оборота наркотиков синтетического происхождения, которые обычно поступают контрабандным путем, требует принятия скоординированных мер правоохранительных органов по предупреждению контрабанды.

Прокурору целесообразно иметь полное представление об источниках информации и их содержании и обеспечить оптимальный порядок поступления этих сведений.

В качестве источников информации прокурор использует: материалы надзорных проверок; письма, заявления, жалобы и обращения граждан, поступающие в органы прокуратуры; информацию, которую можно почерпнуть в СМИ; материалы уголовных дел о преступлениях по фактам совершения преступлений наркоманами или лицами, находящимися в состоянии наркотического опьянения; гражданские дела по искам об ограничении дееспособности наркоманов, о выселении лиц указанной категории за невозможностью совместного проживания, о лишении их родительских прав; административные производства по фактам совершения административных правонарушений с наркотическими средствами, психотропными веществами, их аналогами и прекурсорами или запрещенными к возделыванию растениями, содержащими наркотические средства; акты проверок, проведенных органами государственного контроля и надзора; данные социологических опросов и научных исследований и др.

В частности, органы государственного контроля и надзора располагают информацией: о фактах нарушения законодательства; об обязательных предписаниях субъектам предпринимательской деятельности в сфере обращения наркотических средств и психотропных веществ и их прекурсоров в связи с допущенными ими нарушениями закона; о наложенных федеральными органами исполнительной власти и их территориальными управлениями, осуществляющими контроль за качеством и соблюдением порядка ценообразования на лекарственные средства, штрафах на производителей лекарственных средств; об обращениях в суд с исками и заявлениями в связи с нарушениями законодательства об обороте наркотиков, о взыскании с виновных лиц штрафов и о результатах рассмотрения дел; о направленных в органы прокуратуры и в другие правоохранительные органы материалах для решения вопроса о возбуждении уголовных дел.

Разумеется, тактика прокурорского надзора предполагает использование конкретных источников информации в зависимости от характера проверки, ее объекта, сроков проведения и иных важнейших параметров. Так, проверяя исполнение законодательства лицензирующими органами, прокурор в том числе использует лицензионные дела, акты проверок, журналы учета проверок, планы проведения проверок; выданные в установленном порядке санитарно-эпидемиологические заключения о соответствии производства лекарственных средств требованиям санитарных правил; решения о выдаче лицензии или об отказе в выдаче лицензии; уведомления о приостановлении действия выданной лицензии или о ее аннулировании, об отказе в выдаче лицензии, о возобновлении действия выданной лицензии и др.

Статистические данные о деятельности, связанной с обращением лекарственных средств, содержащих наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, и сопутствующих ей нарушениях можно почерпнуть из таких статистических форм, как: № 1-П (квартальная, годовая) «Отчет о производстве, отпуске и реализации наркотических средств и психотропных веществ»; № 1-И (квартальная, годовая) «Отчет об изготовлении, отпуске и реализации наркотических средств и психотропных веществ»; № 1-ИМС (годовая) «Отчет об использовании наркотических средств и психотропных веществ для производства лекарственных средств, не включенных в перечень, содержа-

щих малое количество наркотических средств и психотропных веществ»; № 1-ОР (годовая) «Отчет об отпуске и реализации наркотических средств и психотропных веществ»; № 1-ВВ (квартальная) «Отчет о ввозе (вывозе) наркотических средств и психотропных веществ»; № 1-ОРАУ (годовая) «Отчет об изготовлении лекарственных средств, содержащих наркотические средства и психотропные вещества, отпуске и реализации наркотических средств и психотропных веществ»; № 1-ИСП (годовая) «Отчет об использовании наркотических средств и психотропных веществ»; № 3-П (годовая) «Сведения о потребности в наркотических средствах и психотропных веществах»¹ и др.

Планирование надзорных мероприятий является важным этапом организации проверки, обеспечивающим ее целенаправленность и эффективность. При планировании проверки исполнения законодательства в сфере оборота наркотиков важно определиться с выбором привлекаемых специалистов, чье участие может оказать существенную помощь в успехе проверки и ее результативности. Обычно для проведения проверки исполнения законодательства в сфере оборота наркотиков в качестве специалистов привлекаются:

врачи-наркологи (при проведении проверок в лечебных, аптечных учреждениях для выяснения вопросов соблюдения установленных правил лицензирования, хранения, использования, уничтожения наркотических средств, оформления документов строгой отчетности);

фармацевты, химики (при проведении проверок соблюдения требований законодательства в процессе производства лекарственных наркотических средств с использованием наркотического сырья и прекурсоров);

агрономы (для установления фактов соблюдения технологии культивирования растений, содержащих наркотические вещества, сроки их уборки и уничтожения пожнивных остатков).

Как представляется, в настоящее время актуальным является разработка методических основ прокурорского надзора за исполнением законов о предупреждении правонарушений в сфере обо-

¹ Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 № 644 «О порядке представления сведений о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и регистрации операций, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

рота наркотиков, включая систему частных методик (применительно к конкретным направлениям и объектам надзора).

В числе объектов прокурорского надзора на рассматриваемом направлении особое место занимают органы, осуществляющие контроль за легальным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Основным направлением деятельности по контролю за легальным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров является недопущение утечки наркотиков из легального оборота в нелегальный. Реализуемый для решения данной задачи комплекс мер предусматривает в том числе:

усиление контроля за деятельностью юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих в соответствии с действующим законодательством виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров;

совершенствование контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ с момента их ввоза на таможенную территорию Российской Федерации или производства на территории страны до поступления в аптечные, лечебно-профилактические, учебные, научно-исследовательские, экспертные и иные учреждения, осуществляющие деятельность, связанную с оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

расширение взаимодействия между органами государственной власти, осуществляющими контроль за легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, предусматривающего проведение совместных мероприятий с целью предупреждения утечек наркотических средств или психотропных веществ в незаконный оборот;

повышение уровня информационно-аналитической деятельности органов государственной власти, совершенствования механизма сбора, обработки и анализа поступающей информации по легальному обороту наркотических средств и психотропных веществ, создания единых баз данных (в том числе по формированию потребностей в наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах, используемых в легальном обороте);

совершенствование контроля за оборотом кодеиносодержащих лекарственных препаратов;

организацию изучения товарных потоков, оценки потребностей в легальных контролируемых наркотических препаратах и упорядочение свободного оборота препаратов, используемых при изготовлении наркотических средств кустарным способом¹.

В этой сфере обширными полномочиями наделены органы ФСКН России, основными задачами которых в том числе являются:

обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;

выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия их незаконному обороту;

создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту².

Обеспечение предоставленными прокурору средствами эффективного исполнения органами ФСКН России возложенных обязанностей способно, как представляется, существенно повлиять на стабилизацию наркоситуации в стране.

В свою очередь, в учреждениях Минздрава России нарушения требований законодательства чаще всего касаются соблюдения: правил хранения наркотических средств, психотропных веществ; порядка лицензирования и оформления документации строгой отчетности; приема на работу, связанную с допуском к наркотическим средствам и психотропным веществам, лиц, ранее судимых.

¹ Концепция государственной антинаркотической политики Российской Федерации, утв. ФСКН России 16.10.2009.

² Указ Президента РФ от 28.07.2004 № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

При оказании медицинской помощи лицам, страдающим от наркомании, нередко допускаются нарушения законодательства, регламентирующего основания, порядок и условия оказания медицинской помощи. В связи с этим с точки зрения предупреждения правонарушений в сфере оборота наркотических средств очень важно средствами прокурорского надзора обеспечить соблюдение порядка и условий оказания медицинской помощи потребителям наркотиков (установленных Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации», Законом Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах»).

В системе органов Министерства образования и науки Российской Федерации проверки направлены на предмет установления фактов нарушений порядка организации профилактической работы с подростками и молодежью, потребляющими наркотические средства и психотропные вещества¹.

В организациях, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, нарушения законов могут выражаться в несоблюдении порядка выращивания, сохранности растений, содержащих наркотические средства, уничтожения поживных остатков. Особенно важно здесь обеспечить соблюдение требований законодательных актов о расположении государственных посевных площадей растений, содержащих наркотические средства, вдали от населенных пунктов и транспортных магистралей; полноте мероприятий, предпринимаемых для охраны посевов, сохранности урожая; своевременном выявлении очагов дикорастущих запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические средства, и их уничтожении.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами Федеральной таможенной службы устанавливаются факты неисполнения законодательства при проведении таможенных досмотров; несоблюдения установленных законом правил хранения и уничтожения изъятых на таможне наркотиков; ненадлежащей организации взаимодействия и координации деятельности таможенных и иных государственных органов и др.²

¹ Вопросы исполнения антинаркотического законодательства в образовательной системе детально рассмотрены в соответствующем разделе.

² Вопросы исполнения антинаркотического законодательства в деятельности таможенной службы детально рассмотрены в соответствующем разделе.

С учетом существенного объема переданных субъектам Российской Федерации полномочий по лицензированию деятельности в сфере оборота наркотиков (и принимая во внимание непосредственную роль разрешительной системы в предупреждении правонарушений¹) соответствующие объекты (региональные органы исполнительной власти и территориальные органы Росздравнадзора, осуществляющие разрешительные полномочия) должны постоянно находиться в сфере внимания прокуратуры. Недостатки правового регулирования компетенции органов исполнительной власти в Российской Федерации, наделенных властными полномочиями в рамках осуществления разрешительной системы²: ее нестабильность и неопределенность (специалистами отмечалось дублирование отдельных видов контроля в сфере оборота наркотиков³), недостаточная процедурная регламентация разрешительной деятельности при повышенном коррупционном риске ее осуществления, недостатках правового регулирования юридической ответственности должностных лиц – обуславливают необходимость принятия прокурорами адекватных мер по укреплению состояния законности в этой сфере в сочетании с реализацией научно обоснованного комплекса мер по оптимизации законодательства.

При проверке исполнения законов субъектами предпринимательства, осуществляющими розничную торговлю лекарственными препаратами для медицинского применения (вопрос здесь, разумеется, в конечном итоге касается эффективности лицензионного контроля), необходимо в том числе выяснять:

соблюдение правил отпуска наркотических средств и психотропных веществ, зарегистрированных в качестве лекарственных препаратов, содержащих наркотические средства и психотропные вещества;

¹ См.: *Субанова Н.В.* Разрешительная система: теория, право, законность: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 84–101.

² См. об этом более подробно: *Субанова Н.В.* Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

³ См., напр.: *Карпов Я.С.* Компетенция Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков в сфере обеспечения соблюдения лицензионных требований и проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Администрат. и муницип. право. 2011. № 2. С. 62–69.

соблюдение правил регистрации операций, связанных с обращением лекарственных средств для медицинского применения, включенных в перечень лекарственных средств для медицинского применения, подлежащих предметно-количественному учету, в специальных журналах, правил ведения и хранения этих журналов;

соблюдение установленных предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на лекарственные препараты, содержащие психотропные вещества, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

соответствие установленным формам (бланкам) рецептов на лекарственные средства, содержащие наркотические средства и психотропные вещества;

соблюдение сроков отпуска лекарственных средств, содержащих наркотические средства и психотропные вещества;

соблюдение сроков хранения рецептов в аптечном учреждении (организации);

соблюдение порядка составления актов об уничтожении рецептов с истекшим сроком хранения;

соблюдение установленных законом ограничений на отпуск наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в Список II Перечня, и психотропных веществ, внесенных в Список III Перечня.

В лечебно-профилактических учреждениях (ЛПУ) проверяется: соблюдение требований законов по получению из аптек и хранению лекарственных средств; соблюдение порядка назначения наркотического вещества конкретным лицам; соблюдение порядка уничтожения (включая выяснение соответствия наименования и количества использованных ампул путем выборочной проверки актов их комиссионного уничтожения); выполнение контрольных функций руководителем лечебного учреждения и аптекой за правильным использованием, хранением наркотических средств в отделениях ЛПУ.

Совершению правонарушений в рассматриваемой сфере способствуют нарушения запретов на рекламу лекарственных средств, содержащих разрешенные к применению в медицинских целях наркотические средства или психотропные вещества, внесенных в список наркотических средств и психотропных ве-

ществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен, что также необходимо иметь в виду при организации прокурорского надзора.

Важнейшим участком прокурорско-надзорной деятельности на рассматриваемом направлении является обеспечение предоставленными прокурору средствами исполнения законов о предупреждении административных правонарушений в сфере оборота наркотиков.

Административная практика в сфере незаконного оборота наркотиков зачастую сводится к применению незначительных штрафов, остающихся в большинстве своем не оплаченными. Какой-либо эффект от административного наказания, а также обеспечение принципа неотвратимости наказания лиц, употребляющих наркотики либо участвующих в их незаконном обороте и уклоняющихся от уплаты штрафов, в данном случае отсутствуют¹.

Административная ответственность наступает за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ), нарушение правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, хранения, учета, реализации, перевозки, приобретения, использования, ввоза, вывоза или уничтожения растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (ст. 6.16 КоАП РФ), потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ); пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (ст. 6.13 КоАП РФ) и др.

Изъятие из незаконного оборота наркотических средств или психотропных веществ, растений или их частей, содержащих указанные средства или вещества, осуществляется в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ и Инструкцией о порядке изъятия из неза-

¹ *Зайцев С.П.* Консолидация усилий ответственных за реализацию государственной антинаркотической политики структур и населения // *Законность.* 2013. № 8. С. 3 – 7.

конного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ, а также их учета, хранения, передачи, использования и уничтожения, утвержденной приказом МВД России, Минюста России, Минздрава России, Минэкономики России, ГТК России, ФСБ России, ФПС России от 09.11.1999 № 840/320/388/472/726/530/585.

Предупреждение административных правонарушений является одной из задач административного законодательства (ст. 1.2 КоАП РФ), а выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, – задачей производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ), что определяет содержание профилактической деятельности правоохранительных, контролирующих и административно-юрисдикционных органов, включая прокуратуру.

К сожалению, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» не акцентирует профилактический аспект работы прокуроров, что, как представляется, не вполне оправданно. Тогда как регламентация порядка участия прокурора применительно к иным видам процесса такого пробела не содержит. Например, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25.05.2012 № 223 «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе» позиционирует участие прокуроров в арбитражном процессе как действенное средство укрепления законности и предупреждения правонарушений в экономической сфере, защиты государственных и общественных интересов. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» предписывает прокурорам на всех стадиях уголовного судопроизводства обеспечить действенный надзор, своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности.

Актуальность предупреждения административных правонарушений, в первую очередь, обусловлена тесной связью административных деликтов и преступлений, учитывая нередкое совпа-

дение объектов посягательства (различающихся лишь по тяжести последствий и размерам ущерба), субъектов (включая сходство их личностных свойств и качеств, социально-демографических данных), механизмов развития противоправного поведения, способов, причин и условий совершения деяний. Примером так называемых смежных составов являются ст. 6.8 КоАП РФ и ст. 228 УК РФ. В случаях, когда лицо незаконно приобретает, хранит, перевозит, изготавливает, перерабатывает без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги, размеры которых в отдельности не превышают указанный в списках крупный размер таких средств или веществ, содеянное при наличии к тому оснований может влечь административную ответственность (ст. 6.8 КоАП РФ)¹.

По свидетельству прокурорско-надзорной практики к числу наиболее распространенных нарушений законов (представляющих интерес в свете проводимого исследования) при осуществлении административно-юрисдикционными органами производства по делам об административных правонарушениях относятся:

1) пассивность позиции; непринятие всего предусмотренного законодательством комплекса мер по выявлению административных правонарушений и привлечению правонарушителей к ответственности. Неэффективность деятельности уполномоченных органов приводит к безнаказанности правонарушителей, неуверенности потерпевших в неизбежности их наказания, что, в свою очередь, является одной из причин латентности деликтов.

Безнаказанности виновных лиц способствует необоснованное освобождение их от установленной законодательством ответственности, а также в связи с неправильной квалификацией действий (бездействия) правонарушителей, истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

Например, норма примечания к ст. 6.8 КоАП РФ об освобождении от административной ответственности лица, добровольно сдавшего наркотические средства или психотропные вещества, соответствует положениям подп. «с» п. 4 ст. 3 Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и

¹ См. постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами».

психотропных веществ 1988 г., предусматривающего при мало-значительности правонарушения случаи применения мер перевоспитания либо социальной реинтеграции. Добровольная сдача перечисленных в указанном примечании предметов означает выдачу их лицом представителям власти при наличии реальной возможности распорядиться ими иным образом. Однако одно только намерение лица сдать указанные предметы не освобождает лицо от административной ответственности за незаконные действия¹.

Вместе с тем правильной представляется позиция о необходимости наиболее полного использования примечаний к ст. 6.8, 6.9 КоАП РФ и в каждом случае предлагать доставленному наркопопотребителю освобождение от наказания в случае добровольного лечения. На этой стадии важно обеспечить не только четкую работу медицинских и общественных организаций по оказанию помощи в прекращении наркотизации, но и наступательную работу по выявлению источников сбыта наркотиков²;

2) несоблюдение прав участников процесса;

3) неисполнение требований законодательства о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Негативно характеризуется положение в области применения органами административной юрисдикции административного задержания, нарушение порядка которого относится к числу наиболее распространенных нарушений законов. Вместе с тем постановления об освобождении лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, выносятся прокурорами по-прежнему в единичных случаях. Неэффективность прокурорского надзора в этой сфере очевидно влияет на повсеместное распространение латентных правонарушений, субъектами которых являются должностные лица, уполномоченные на применение этой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10. Постатейный науч.-практ. коммент. / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Б-ка Рос. газ., 2014. Вып. VII–VIII.

² *Зайцев С.П.* Консолидация усилий ответственных за реализацию государственной антинаркотической политики структур и населения // *Законность.* 2013. № 8. С. 3–7.

4) несоблюдение требований о сроках и порядке рассмотрения дела об административном правонарушении (в том числе ст. 29.11 КоАП РФ);

5) несоблюдение требований об индивидуализации назначаемого административного наказания: ст. 4.1– 4.4 КоАП РФ (включая необходимость учета повторности правонарушений);

6) неэффективность исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, нивелирующая смысл всего административно-юрисдикционного процесса, препятствующая достижению его превентивной цели вопреки требованиям ст. 1.2 КоАП РФ;

7) отсутствие надлежащего взаимодействия, согласованности действий административно-юрисдикционных, правоохранительных и контролирующих органов в целях своевременного выявления и пресечения административных правонарушений.

В частности, для определения вида средств и веществ, их названий и свойств, происхождения, способа изготовления или переработки требуются специальные познания. Поэтому административно-юрисдикционные органы должны своевременно располагать соответствующими экспертными заключениями. При этом необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» экспертиза с использованием наркотических средств и психотропных веществ или для их идентификации может проводиться в экспертных подразделениях Следственного комитета Российской Федерации, ФСКН России, МВД России, ФТС России, ФСБ России, судебно-экспертных организациях Минюста России и осуществляется без лицензии.

Превентивную составляющую прокурорской работы можно разделить на предупреждение правонарушений в ходе надзора за исполнением поднадзорными объектами законов и в ходе надзора за исполнением требований законодательства о предупреждении административных деликтов.

Профилактическая деятельность административно-юрисдикционных органов является неотъемлемым элементом всех стадий производства по делам об административных правонарушениях. Специальным правовым основанием осуществления административно-юрисдикционными органами профилактической работы служит ст. 29.13 КоАП РФ, в соответствии с которой

орган и должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в организации и должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий, подлежащее рассмотрению в течение месяца со дня его получения. О принятых мерах сообщается лицу, внесшему представление.

Административная ответственность за непринятие мер по результатам рассмотрения таких представлений установлена ст. 19.6 КоАП РФ.

Вместе с тем, по свидетельству практики, соответствующие требования закона повсеместно не исполняются: полномочия по выявлению причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, административно-юрисдикционными органами не используются; отсутствует контроль за своевременным рассмотрением внесенных представлений; принятие адекватных мер не обеспечивается использованием административной ответственности, что способствует латентности правонарушений, негативно сказывается на состоянии предупреждения деликтов в целом.

Так, при выявлении правонарушений, предусмотренных ст. 6.9 КоАП РФ, сотрудниками органов внутренних дел не всегда выясняются источники приобретения наркотических средств и устанавливаются места их употребления, а также владельцы помещений, в которых незаконно употреблялись наркотические средства.

На наш взгляд, первостепенное значение необходимо придавать выполнению административно-юрисдикционными органами обязанностей по своевременному предупреждению, выявлению и пресечению административных правонарушений, качественному осуществлению производства по таким делам, законности освобождения от наказания лиц, привлекаемых к административной ответственности, и прекращения производства по делам, установлению обстоятельств, способствующих совершению правонарушений, использованию исчерпывающего круга мер по их устранению. В целях предупреждения латентности административных деликтов следует реализовать средствами прокурорского надзора надлежащую регистрацию, учет и рассмотрение административно-юрисдикционными органами всех поступаю-

щих материалов, сообщений и заявлений, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Значительный вклад прокуроров в предупреждение нарушений законов в сфере оборота наркотиков заключается в проведении профилактической работы среди населения, разъяснении опасности и негативных правовых последствий употребления наркотиков и нарушения порядка их обращения (консультирование, правовое просвещение, выступления на телевидении, по радио, в СМИ). Такая работа тесно связана с реализацией надзорной функции прокуратуры (хотя, безусловно, не охватывается ею). Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» прокурорам предписано сочетать деятельность по надзору за исполнением законов с пропагандой права, информированием законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности о состоянии законности, правопорядка, обеспечении основных гарантий и социальных прав граждан.

Особенно важным является осуществление праворазъяснительной работы среди молодежи. К выступлениям целесообразно привлекать медицинских работников, наркологов, социологов, представителей УФСКН. Слушателям необходимо разъяснять основания и порядок привлечения граждан к уголовной и административной ответственности за приобретение, хранение, сбыт наркотических средств и психотропных веществ. Следует рассказывать участникам мероприятий о губительных последствиях для организма человека, наступающих вследствие употребления курительных смесей, «спайсов». Проведение подобных мероприятий призвано предотвратить вовлечение здоровых людей в употребление запрещенных веществ. Праворазъяснительная работа такого рода проводится органами прокуратуры на системной основе.

В ряде субъектов Российской Федерации накоплен определенный опыт сотрудничества органов прокуратуры со средствами массовой информации. С приглашением корреспондентов проводятся и затем освещаются в СМИ совещания по итогам работы прокуратуры, расширенные заседания коллегий. Регулярными

становятся интервью работников прокуратуры, встречи за круглым столом, пресс-конференции, в республиканских, краевых и областных газетах, на радио и телевидении вводятся постоянные «прокурорские» рубрики. Публикуются материалы о борьбе с отдельными видами правонарушений, о преступлениях, вызвавших повышенный общественный интерес.

Прокуроры проводят мониторинг сети «Интернет» с целью выявления, пресечения и профилактики распространения материалов, пропагандирующих употребление наркотических средств и психотропных веществ.

Так, прокуратурой г. Йошкар-Олы в 2014 г. выявлено более 50 сайтов, организовавших деятельность по продаже курительных смесей. На сайтах также находилась информация, пропагандирующая наркотические средства: описание эффекта от потребления наркотического средства, способы потребления отдельных видов наркотических средств. По закону дистанционная продажа и пропаганда наркотических средств и курительных смесей, а также распространение указанных сведений посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей запрещена. О функционировании данных сайтов прокурором проинформирована Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). 12 сайтов Роскомнадзором заблокировано¹.

Прокуроры нередко выступают в СМИ в качестве основного субъекта профилактики преступности, участвуя в проведении проверок и рейдов, организуя встречи с населением, пропагандируя здоровый образ жизни, разъясняя действующее законодательство и активно информируя население через СМИ о проделанной работе. Немалая роль отводится тематическим месячникам².

К примеру, подводя итоги проведенной в 2014 г. областной акции «Вместе против наркотиков», прокурор Липецкой области в интервью «Российской газете» подробно осветил деятельность органов прокуратуры в рамках «антинаркотического месячника». Это организованные прокуратурой Липецкой области культурные и зрелищные мероприятия, спортивные состязания, собра-

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-632118/>

² *Каширина О.Н.* Реализация раннепрофилактических мероприятий по предупреждению преступности органами прокуратуры // *Законность.* 2015. № 1.

ния, круглые столы, лекции в образовательных учреждениях, работа с анонимными обращениями граждан, уничтожение посевов дикорастущей конопли и т.д. Основная цель мероприятий состояла в активизации работы по профилактике, выявлению и пресечению преступных деяний в сфере незаконного оборота наркотических средств на территории области¹.

Таким образом, реализуя требования приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 20.12.2010 № 445 «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка», прокуроры активно участвуют в разработке комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений, сосредоточив основные усилия на выработке согласованных решений и координации организационно-профилактических мероприятий, направленных на активизацию борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Успех этой деятельности во многом предопределен надлежащей организацией надзора и эффективностью применения мер прокурорского реагирования.

¹ См.: *Дело по жалобе* // Рос. газ. – Неделя: Центральная Россия. 2014. 19 июня.

Литература

Международно-правовые акты

Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в г. Вене 20.12.1988).

Конвенция о психотропных веществах (заключена в г. Вене 21.02.1971).

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Уголовный кодекс Российской Федерации.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Федеральный закон от 07.06.2013 № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ».

Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 28.07.2004 № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы».

Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 № 644 «О порядке представления сведений о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и регистрации операций, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2005 № 561 «О Федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005 – 2009 годы».

Концепция государственной антинаркотической политики Российской Федерации, утвержденная ФСКН России 16.10.2009.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685.

Письмо Минобрнауки Российской Федерации 05.09.2011 № МД-1197/06 «О Концепции профилактики употребления психоактивных веществ в образовательной среде».

Закон г. Москвы от 28.02.2007 № 6 «О профилактике наркомании и незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ в городе Москве».

Закон Московской области от 24.07.2014 № 103/2014-ОЗ «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании на территории Московской области».

Областной закон Ленинградской области от 25.12.2014 № 101-оз «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании в Ленинградской области».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 299 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков».

Постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1043 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в сфере обращения лекарственных средств».

Приказ Минобрнауки России от 16.06.2014 № 658 «Об утверждении Порядка проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также в образовательных организациях высшего образования».

Приказ ФТС России от 27.11.2006 № 1227 «Об утверждении Типовых положений об оперативно-розыскном подразделении, подразделении по борьбе с особо опасными видами контрабанды, подразделении по борьбе с контрабандой наркотиков, оперативно-аналитическом подразделении таможни».

Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года».

Постановление Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года».

Распоряжение Генерального прокурора Российской Федерации от 15.10.2014 № 568/36р «Об организации исполнения решения межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 27.06.2014

«О практике выделения материалов в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков, принятия по таким материалам процессуальных решений, а также расследования соответствующих уголовных дел».

Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР».

Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» (URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=454266-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=454266-6))

Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков» (по состоянию на 22.01.2015, подготовлен ФСКН России).

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации

О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2006 № 14.

Монографии, учебники, специальная литература

Zadeh L. A. Fuzzy sets // Information and Control. 1965. Т. 8. № 3.

Аванесов Г.А. Криминология. М., 1984.

Алексеева А.П. Правовые основы участия несовершеннолетних в процедурах по раннему выявлению незаконного потребления наркотиков // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Серия. 5. Юриспруденция 2014. № 3 (24).

Аминев Ф.Г. Об интеграции судебных экспертиз при расследовании преступлений // Эксперт-криминалист. 2015. № 1.

Архипов Л.Н. Современное развитие логистической инфраструктуры – новый этап в управлении Государственной границей России // Миграционное право. 2013. № 1.

Боголюбова Т.А. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью как стратегическое управление: постановка проблемы // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 3.

Боголюбова Т.А. Незаконное потребление наркотиков и их незаконный оборот: соотношение понятий (Размышления по поводу статьи А.В. Федорова «Наркокриминология как одно из направлений криминологии») // Наркоконтроль. 2013. № 3.

Боголюбова Т.А. Предупреждение преступности: современный взгляд на проблему // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 4 (42).

Борьба с криминальными рынками в России: монография / под общ. ред. В.В. Меркурьева. М.: Проспект, 2015.

Букаев А.В., Втюрин А.В. Наркотизация несовершеннолетних: современное состояние // Юрид. наука и правоохранительная практика. 2008. № 1 (4).

Бурыко А.В. Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. Вып. 6: науч.-практ. тр. / Следственный комитет Рос. Федерации; под ред. А.И. Бастрыкина. М., 2014.

Верстов В.В., Харитонов И.К. Правовое регулирование деятельности подразделений по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений несовершеннолетних // Общество и право. 2014. № 4.

Галузин А.Ф. Новое направление прокурорского надзора // Законность. 1999. № 4.

Галузин А.Ф., Лошкарев В.В. Антинаркотизм и нарколоббизм: теория, история и современность. М.: Юрлитинформ, 2012.

Капралов Е.Г., Кошкарев А.В., Тикунов В.С. и др. Геоинформатика: учеб. для студентов вузов / под ред. В.С. Тикунова. М.: Издательский центр «Академия», 2005.

Григорян Н.В. Особенности правового регулирования борьбы оперативных подразделений таможенных органов с контрабандой наркотиков // Рос. следователь. 2011. № 13.

Гузеева О.С. Правовые меры по пресечению деятельности интернет-сайтов пронаркотического характера // Администрат. право. 2008. № 1 (80).

Долгова А.И., Евланова О.А. Методика анализа организованной преступности. М., 2005.

Дудко Т.Н. Пути развития наркологической и медико-социальной помощи наркологическим больным в России // Вопр. наркологии. 2013. № 6.

Ережипалиев Д.И. Профилактика потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов среди несовершеннолетних // Адвокат. 2015. № 6.

Железняков А.М. Организация преступного сообщества в сфере незаконного оборота наркотиков: региональный криминологический анализ и специфика противодействия в условиях Дальневосточного федерального округа / Дальневосточный юрид. ин-т МВД России. Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2013.

Забрянский Г.И. Криминологическая классификация регионов Российской Федерации // Укрепление и законности и борьба с преступностью. Вестн. МГУ. Серия II. Право. 1993. № 2.

Зайцев С.П. Консолидация усилий ответственных за реализацию государственной антинаркотической политики структур и населения // Законность. 2013. № 8.

Иванов В.П. К гуманизации антинаркотического законодательства // Перспективы совершенствования правовых институтов в условиях формирования новой национальной антинаркотической модели: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. 25 октября 2011 г. Ч. 1. Ростов н/Д, 2011.

Инструктивное письмо Прокурора РСФСР от 17.03.1932 «Задачи органов прокуратуры по общему надзору на местах» // Сов. юстиция. 1932. № 11.

Калачев Б.Ф. «Опиумная война» в Афганистане // Наркоконтроль. 2009. № 4.

Карпов Я.С. Компетенция Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков в сфере обеспечения соблюдения лицензионных требований и проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Администрат. и муницип. право. 2011. № 2.

Каширина О.Н. Реализация раннепрофилактических мероприятий по предупреждению преступности органами прокуратуры // Законность. 2015. № 1.

Ким Е.П., Федоренко Т.А. Проблемы демографии и миграции как детерминанты развития наркопреступности в ДФО // Криминологич. журн. Байкал. гос. ун-та экономики и права. 2013. № 2.

Кобец П.Н. О предупреждении преступности несовершеннолетних в сфере употребления наркотических средств и психотропных веществ // Наркоконтроль. 2007. № 1.

Кобзарев Ф.М. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций / под ред. О.С. Капинус, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1 – 10. Постатейный науч.-практ. коммент. / под общ. ред. Б.В. Россинского. Б-ка Рос. газ., 2014.

Корнелюк О.В. Назначение и производство судебных экспертиз по уголовным делам, связанным с контрабандой наркотиков // Государство и гражданское общество как элементы механизма противодействия наркоагрессии в России: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. г. Уфа, 13 – 14 марта 2014 г. / под общ. ред. А.Ю. Кийко. Уфа: УФ СЗИПК ФСКН России, 2014.

Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. М.: Норма, 2005.

Криминология: учебник / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М.: изд-во МГУ, 1994.

Максимов С.В. и др. Криминология: учеб. пособие / под ред. А.В. Павлинова. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014.

Криминология и профилактика преступлений: учебник / под ред. А.И. Алексеева. М.: Изд-во ВШ МВД СССР, 1989.

Забрянский Г.И. Криминология несовершеннолетних (социология преступности): монография. М.: Рос. Акад. адвокатуры и нотариата, 2013.

Лунеев В.В. Юридическая статистика: учебник. М.: Юристь, 2000.

Медведева С.Н., Мельникова Е.В. К вопросу о профилактике правонарушений среди несовершеннолетних // Общество и право. 2013. № 2.

Надбитов А.С. Региональная преступность и некоторые аспекты ее исследования // Актуальные вопросы юридических наук: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2012.

Общественное мнение – 2013. М.: Левада-Центр, 2014.

Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1952.

Попугаев Ю.И. Административно-деликтные и административно-процессуальные аспекты противодействия незаконному обороту наркотиков // Администрат. право и процесс. 2015. № 1.

Капинус О.С. и др. Прокурорский надзор: в 2 т. Т. 2. Особенная и Специальная части: учеб. для академического бакалавриата / под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015.

Прокументов Л.М. Проблемы раннего предупреждения правонарушений несовершеннолетних // Сиб. юрид. вестн. 2004. № 1.

Романова Л.И. Наркопреступность: цена, характеристика, политика борьбы: монография. М.: Юрлитинформ, 2010.

Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014: информ.-аналитич. зап. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015.

Состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотиков. Региональные различия: монография / под ред. О.А. Евлановой. М.: Юрлитинформ, 2013.

Субанова Н.В. Разрешительная система: теория, право, законность: монография. М.: Юрлитинформ, 2015.

Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: монография / под ред. С.М. Иншакова. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2011.

Яковлев А.М. Преступность и социальная психология. М.: Юрид. лит., 1971.

Авторефераты и диссертации

Бадов А.Д. География преступности в России в постсоветский период: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009.

Борисовский В.И. Противодействие наркотизму: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

Кулагин А.В. Территориальная дифференциация преступности в субъекте Российской Федерации на примере Самарской области: дис. ... канд. геогр. наук. Самара, 2009.

Нестеров А.В. Концептуальные основы использования специальных познаний в раскрытии и расследовании таможенных преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

Торопыгина А.В. Социально-политические проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

Павловская Н.В. Коррупция в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков: криминологические и уголовно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Аналитические материалы

Всемирный доклад ООН о наркотиках за 2015 г. URL: http://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_R.pdf (дата обращения: 05.10.2015).

Информация с интернет-сайта Таможенный портал. URL: <http://www.transportall.org/new/penzenskaya-transportnaya-prokuratura-vyuavila-narusheniya-v-deystviyakh-sotrudnikov-filiala-rochty-.html> (дата обращения: 24.07.2015).

Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки в Совете Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2014 год. URL: <http://council.gov.ru/press-center/news/54826/> (дата обращения: 25.08.2015).

Итоги деятельности ФСКН России в 2014 г. URL: <http://www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3939/4052/index.shtml>

Итоги деятельности Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков в первом полугодии 2015 года: аналитич. материалы ФСКН России.

Информационно-аналитическая справка ФСКН России о наркоситуации в Российской Федерации и результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков в I квартале 2014 года.

Информационно-иллюстрированный обзор деятельности российских таможенных органов по борьбе с контрабандой наркотиков за 2011 год.

Докладная записка Южной транспортной прокуратуры за 2013 год.

Постановление Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 27.09.2013, посвященного работе правоохранительных органов по профилактике, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, а также эффективности работы по выявлению и пресечению фактов их контрабанды и сбыта.

Интернет-ресурсы

URL: <http://rehab-centers.ru/afganistan-proizvel-rekordnoe-kolichestvo-opiuma-v-2014-godu/> (дата обращения: 10.04.2015).

URL:<http://www.russianskz.info/politics/6860-narkobisnes-mozhno-pobedit-tolko-siloy-ot-reshitelnosti-deystviy-odkb-zavisit-nazionalnaya-rossi.htmk>

(дата обращения: 08.07.2015).

URL: http://lenta.ru/news/2015/04/23/lovite_narcomana/ (дата обращения: 30.07.2015).

URL: <http://webground.su/topic/2014/01/11/t247> (дата обращения: 30.08.2015).

URL: [Piter.tv>event/sotrudnik_fskn_torgoval_gashishem_](http://Piter.tv/event/sotrudnik_fskn_torgoval_gashishem_) (дата обращения: 30.08.2015).

URL: <http://www.drogcge.by/e/96366-1-marta-mezhdunarodnyiy-den-borbyi-s-narkoma> (дата обращения: 08.07.2015).

URL: <http://http://www.logistics.ru/customs/news/v-irkutske-sostoyalos-zasedanie-komiteta-glav-pravoohranitelnyh-podrazdeleniy-soveta> (дата обращения: 24.07.2015).

URL: [http://radlojvesti.ru/artikle/show/ article id/170308](http://radlojvesti.ru/artikle/show/article_id/170308) (дата обращения: 30.08.2015).

Экономический словарь. URL: [http:// gufo.me/ content_eco /decilnyj-kojefficient-8471.html#ixzz3ntRUGUUN](http://gufo.me/content_eco/decilnyj-kojefficient-8471.html#ixzz3ntRUGUUN) (дата обращения: 01.10.2015).

Пресс-выпуск Левада-Центр «К дню борьбы с наркоманией» от 23.06.2015 г. URL: <http://www.levada.ru/print/23-06-2015/k-dnyu-borby-s-narkomaniei> (дата обращения: 10.09.2015).

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФСКН России в 2014 году. URL: [http:// www.fskn.gov.ru/pages/main/info/ official_information /36105/36104/index.shtml](http://www.fskn.gov.ru/pages/main/info/official_information/36105/36104/index.shtml) (дата обращения: 28.04.2015).

Яков Гилинский «Мы все преступники!». URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/2716.html> (дата обращения: 28.04.2015).

Информация с интернет-сайта Управления Генеральной прокуратуры России в Приволжском федеральном округе// URL: [http://www.prokprfo.ru/ru/ 133/?nid =3471&a=entry.show](http://www.prokprfo.ru/ru/133/?nid=3471&a=entry.show) (дата обращения: 05.05.2015).

Производство нарковеществ в Афганистане выросло в сотни раз ... из-за США. URL:<http://centrasia.ru> (дата обращения: 24.07.2015).

В. Иванов. Выступление на 16-м заседании КСОПН государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности. Душанбе, 26 мая 2015 г. URL: http://www.narkotiki.ru/5_78174.htm (дата обращения: 07.07.2015).

Интервью с В. Ивановым. URL: <http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/review/2015/0626/145738419/print.shtml> (дата обращения: 30.07.2015).

Информация с интернет-сайта ФСКН России. URL: <http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/news/2015/0611/090438002/detail.shtml> (дата обращения: 07.08.2015).

Доклад Стокгольмского института исследования проблем мира: Sipri (Stockholm International Peace Research Institute). URL: <http://www.sipri.org/yearbook/2015> (дата обращения: 09.09.2015)

Информация с интернет-сайта Федеральной таможенной службы. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=21385:2015-07-09-10-23-33&catid=40:2011-01-24-15-02-5&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 13.07.2015).

Китайский бизнесмен организовал наркотрафик в Забайкалье. URL: <http://info.sibnet.ru/?id=427836> (дата обращения: 26.08.2015).

ФСКН раскрыла транснациональную наркосеть. URL: <http://www.rg.ru/2015/02/04/slujba-site.html> (дата обращения: 07.07.2015).

Отчет о наркоситуации в Республике Казахстан. URL: <http://www.ufo.fskn.gov.ru/?articleID=1599>. (дата обращения: 06.07.2015).

Информация с интернет-сайта «Новости Казахстан». URL: <http://www.newskaz.ru/society/20140116/6017964.html> (дата обращения: 06.07.2015).

Правоохранительная деятельность таможенной службы Республики Беларусь. URL: http://gtk.gov.by/ru/activity/pravoohranitel'naja_deyatelnost (дата обращения: 07.07.2015).

Информация МВД Белоруссии. URL: <http://mvd.gov.by/> (дата обращения: 08.07.2015).

Информация ГСКН Киргизии. URL: http://www.gskn.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=141&lang=ru

Состояние преступности в России: сб. статистической отчетности (2014 г.) (1–16, 21 разд.).

Загайнов В.В. Статья. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-profaylinga-v-vyyavlenii-na-obektah-transporta-lits-perevozaschih-narkoticheskie-sredstva-vnutripolostnym-sposobom#ixzz3fqPc5idu> (дата обращения: 11.07.2015).

Информация с интернет-сайта общественно политической газеты Ростовской области «Молот». URL: <http://www.molot.ru/news/kontrabanda-narkoticheskikh-sredstv> (дата обращения: 09.04.2015).

Заседание президиума Госсовета по вопросу реализации государственной антинаркотической политики. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/49716> (дата обращения: 25.08.2015).

Государственный доклад о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2014 год. URL: <http://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/gosudarstvennyu-doklad-o-realizatsii-gosudarstvennoy-politiki-v-sfere-ohrany-zdorovya-za-2014-god> (дата обращения: 25.08.2015).

Расширенное заседание коллегии МВД. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47776> (дата обращения: 25.08.2015).

Выступление В.В. Путина. URL: <http://www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/13250/38070/38069/index.shtml> (дата обращения: 27.08.2015).

Наркомания в России: угроза нации (аналитич. докл., 2000 год). URL: <http://www.narcom.ru/publ/info/508>

Кашин В.И. Наркомания в России: афганская опухоль, американские метастазы. URL: http://kprf.ru/rus_soc/66787.html

Информационно-публицистический ресурс «Нет наркотикам». URL: http://www.narkotiki.ru/5_7027.htm

Информация с интернет-сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86739/>

URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-634084/>

URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-632118/>

Информация с интернет-сайта прокуратуры Иркутской области. URL: <http://www.irkproc.ru/news/6051.html> (дата обращения: 21.09.2014).

**Деятельность прокуратуры
по предупреждению преступлений
и иных правонарушений
в сфере оборота наркотиков**

Монография

Подписано в печать 06.04.2016. Формат 60х90/16. Печ.л. 13,25.
Тираж 150 (500) экз. Заказ 13.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15

212