

## АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

© 2013 А.В. Малько, А.Ф. Галузин, В.В. Лошкарев\*

**Ключевые слова:** антинаркотизм, антинаркотическая функция государства, антинаркотическое законодательство, теория антинаркотизма.

Рассматривается в качестве самостоятельной антинаркотическая функция государства.

Исследованию функций государства в юридической литературе уделено существенное внимание. Общенаучный термин “функция” в юриспруденции применен в исследовании функций государства, права, правовой системы общества, гражданского общества. Современный этап развития российской юридической теории функций определяют ее основы, сформированные в конце XIX - начале XX в. Исследование новых функций современного российского государства является неотъемлемым элементом развития российской теории государства и права.

В юридической доктрине понимание “функций государства” разными авторами достаточно схоже, отличается нюансами, несущественно влияющими на понимание того, что функции - это “основные направления деятельности государства”. Однако динамичным является объем содержания этого понятия, дополняемого новыми функциями - направлениями деятельности государства. Современные исследователи обосновывают правозащитную<sup>1</sup>, контрольную<sup>2</sup>, информационную<sup>3</sup>, информационно-коммуникативную<sup>4</sup>, экологическую<sup>5</sup>, пенитенциарную<sup>6</sup>, охрану международного правопорядка<sup>7</sup> и другие функции, их сущность, механизм реализации, определяют место в системе функций. Указанная тенденция носит объективный характер и, как верно отмечает А.Б. Венгеров, “функции государства подвергаются не только влиянию собственно государственных изменений, но и изменений условий существования самого государства, то есть изменений внешних условий, внешней среды, в которой “живет”, действует государство. Для опреде-

ления этого влияния в теории государства используется понятие эволюции функций государства, которое включает развитие и изменение функций как под воздействием содержательных и формальных характеристик государства, так и под воздействием развивающейся внешней среды”<sup>8</sup>. Н.Н. Федосеева обоснованно считает, что “в современной науке общепризнанно, что функции государства не являются неизменными, они должны соответствовать реальным потребностям общества. На них влияют научно-технический прогресс, экономические, политические, информационные и другие процессы”<sup>9</sup>.

Исследования антинаркотической функции российского государства для юриспруденции являются новыми<sup>10</sup>, и вряд ли будут однозначными ввиду того, что сама функция направлена на регулирование общественных отношений (явления наркотизма), к которым не выработано единого методологического подхода. Самарской школой изучения дихотомии явлений наркотизма и антинаркотизма сформулирован методологический инструментарий “теории антинаркотизма”, в которой **наркотизм** рассматривается как социально-правовое, позитивно-негативное, многоаспектное, развивающееся явление, совокупность отношений, связанных с открытием и использованием человеком запрещенных и легальных (алкоголь, табак, лекарства и т.д.) наркотиков (психоактивных веществ), проявляющееся в заболеваниях наркоманиями (в том числе алкоголизмом), наркопреступности, наркоидеологии, наркофилософии, нарколоббизме, наркокультуре и т.д., сохраняющее относительную самостоятельность и

\* Малько Александр Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук. E-mail: igp@sgar.ru; Галузин Александр Федорович, кандидат юридических наук, доцент. E-mail: galyzin\_af@mail.ru; Лошкарев Вадим Вадимович, кандидат юридических наук. E-mail: antidrugs\_listen@mail.ru. - Самарский государственный экономический университет.

системность и изменяющееся с изменением составляющих его элементов; **антинаркотизм** - как совокупность правовых мер (запретов, ограничений, поощрений) по противодействию негативным проявлениям наркотизма (наркопреступности, наркомагиям и др.), направление деятельности, функция государства, определяющая их политика, а категории “наркотизм” и “антинаркотизм” как парные категории<sup>11</sup>.

Государственная антинаркополитика и антинаркотическое законодательство определяют антинаркотическую функцию государства<sup>12</sup>.

В силу дуализма позитивно-негативного и обусловленной им противоречивости наркотизма государственная антинаркополитика, включающая правовую антинаркополитику, должна иметь целью, с одной стороны, противодействие вредности негативных проявлений, с другой - обеспечение безопасного использования позитивных проявлений сдерживанием их вредности, быть системной, научно обоснованной деятельностью, функцией государства, учитывающей правовой, экономический, политический, социальный, культурный, медицинский и иные аспекты наркотизма в жизнедеятельности человека, общества, государства. Считаем, что эффективная государственная антинаркополитика может строиться только на неукоснительном соблюдении принципа научной обоснованности антинаркотизма, а правовое регулирование антинаркотизма - на соблюдении принципов антинаркотического законодательства (запрета немедицинского потребления наркотиков, государственной монополии на основные виды оборота наркотиков, приоритета профилактики наркоопасностей и т.д.), принципа правовой определенности (безопасности) антинаркотического законодательства и его применения, а также предлагаемого нового принципа государственной антинаркотической политики - сбережение народа<sup>13</sup>. По нашему мнению, функцию противодействия как наркотизации населения, так и иным опасностям наркотизма точнее назвать антинаркотической и придать ей статус не временной, а постоянной, основной функции, и не только современного российского государства, но и гражданского общества. Полагаем, что антинаркоти-

ческая функция не носит временный характер, воздействуя на сферу отношений, вероятность исчезновения которых крайне мала.

К.В. Харабет определяет государственную антинаркотическую политику как межведомственную деятельность, охватывающую вопросы медико-социальной, уголовной и прочей политики, обусловленную потребностями защиты жизненно важных интересов личности, общества, государства от угроз наркотического характера, осуществляемую федеральными органами власти, органами субъектов Федерации и местного управления, иными субъектами (общественными организациями, гражданами и др.) в соответствии с международными договорами, Конституцией РФ, Федеральным законом “О наркотических средствах и психотропных веществах”, иными нормативными правовыми актами. При этом указанную деятельность он относит к окончательно сформированному виду государственной деятельности, для краткости именуемому им антинаркотическим, в “ранге” одной из функций современного российского государства, определяет характер “антинаркотической функции интегративным и считает ее выделившейся (сформированной) из правоохранительной функции и социальной функции (охраны здоровья населения)”<sup>14</sup>. С.С. Карнаухов, анализируя современное состояние и тенденции наркобизнеса, делает вывод “об отношении данного явления либо к сфере безопасности, либо к другим областям государственной деятельности: правоохранительной, здравоохранению и пр.”<sup>15</sup>. Оба автора, по сути, обоснованно указывают на принадлежность антинаркотической функции к совокупностям двух направлений деятельности государства, именуемым социальной функцией и функцией обеспечения безопасности человека, общества, государства.

В выделении антинаркотической функции и определении ее места среди иных функций государства, их разграничения и соотношения (взаимосвязей, системности) представляется важным определение объема содержания антинаркотической функции как совокупности взаимосвязанных и относительно самостоятельных направлений деятельности, предопределенного предметом деятельности (критерий предметности функции), который может быть широким - наркотизм как пози-

тивно-негативное явление оборота запрещенных и легальных (разрешенных к обороту) наркотиков, либо узким, учитывающим криминальные проявления оборота юридически признанных наркотиками средств и психоактивных веществ в форме криминального наркобизнеса, наркопреступности, наркоманий и т.п.

В широком понимании предмета, антинаркотическая функция может включать элементы правозащиты, правоохраны, контроля, информационной деятельности, обеспечения здоровья населения от алкоголизма, иных наркоманий и т.д. и быть разновидностью определенной наркотизмом социальной функции и функции обеспечения безопасности человека, общества, государства. Сужение предмета до криминальных проявлений наркотизма сужает содержание антинаркотической функции до правоохранительной деятельности, обеспечения антикриминальной безопасности, охраны здоровья от наркоманий, вызванных потреблением запрещенных наркотиков и т.д., а антинаркотической политики - до уголовно-правовой политики.

Будет также правильным утверждать, что антинаркотическая функция осуществляется не только посредством внутрисударственной деятельности, но и посредством его международной деятельности. Согласимся с Е.Е. Тонковым в том, что антинаркотическая функция “может быть комплексной, поскольку обнаруживается взаимосвязь и взаимодействие этой функции с другими функциями современного государства и не только внутренними, но и имеющими международный контекст (например, функция противодействия наркотизации общества согласуется с функцией укрепления международного правопорядка)”<sup>16</sup>.

По мнению К.В. Харабета, в реализации задачи обеспечения наркотической безопасности две составляющие: антинаркотическая политика и антиалкогольная политика. При этом им отмечается, что “задачу профилактики пьянства и алкоголизма населения (в институциональном плане) необходимо поднять на тот же уровень, что и проблему предупреждения наркотизма и связанной с ней преступности, преследуя цель формирования в стране единой, комплексной, государственной антинаркотической политики (и функции)

(имея в виду употребление термина “наркотики” в широком смысле, включая собственно наркотики, иные ПАВ, в т.ч. алкоголь, табак и т.п.)”<sup>17</sup>.

Ранее авторами данной работы отмечалось, что “антинаркотическая безопасность как самостоятельный (обусловленный наличием совокупностей, отличающихся от иных наркоопасностей) вид национальной безопасности личности, общества, государства должна обеспечиваться посредством антинаркотической политики, выраженной в “Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года”, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 года<sup>18</sup>, отражающей наличие самостоятельной антинаркотической функции современного Российского государства”<sup>19</sup>.

Антинаркотическая политика и антинаркотическое законодательство входят в содержание антинаркотической функции государства и гражданского общества в качестве правовых оснований антинаркотической практики (деятельности). Формы осуществления этой деятельности могут подразделяться на политические (выработка антинаркотической политики), правовые (правотворческая, правоприменительная, правозащитная и правоохранительная), организационные (создание управомоченных органов, обеспечение их деятельности, управление ими), идеологическую. К методам осуществления антинаркотической функции можно отнести такие, как убеждение и принуждение, стимулирование и ограничение и т.п.

В рамках правотворческой формы реализации антинаркотической функции осуществляется ужесточение в законодательстве административной ответственности за незаконное потребление наркотиков, уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров, в том числе за сбыт наркотиков в исправительных учреждениях, в местах, используемых для проведения учебных, спортивных, культурных, развлекательных и иных публичных мероприятий, а также создание более гибкой системы административной ответственности и уголовных наказаний, учитывающей динамику и системность наркоправонарушений как основной формы суще-

ствования и развития наркотизма и наркоопасностей.

Наступает момент реализации предложений о кодификации антинаркотического законодательства: системы (совокупности) норм административного, гражданского, семейного, трудового, уголовного и иного законодательства, имеющих самостоятельный предмет регулирования - общественные отношения наркотизма и противодействующего его негативным проявлениям антинаркотизма и формирующейся комплексной отраслей законодательства, систематизирующей основой которого является Федеральный закон "О наркотических средствах и психотропных веществах"<sup>20</sup>. Formой кодификации может быть кодекс Российской Федерации "Об антинаркотической безопасности", который станет законодательной основой практического антинаркотизма - противодействия наркоопасностям<sup>21</sup> и меры борьбы с иными наркоопасностями. Идею кодификации антинаркотического законодательства разделяют практические работники<sup>22</sup>.

В рамках правоприменительной и правоохранительной форм осуществления антинаркотической функции важно наладить четкую работу по эффективной реализации кодифицированного антинаркотического законодательства, по созданию государственной системы мониторинга наркоситуации в Российской Федерации<sup>23</sup>, по координации противодействия негативному наркотизму правоохранительных органов и органов федеральной и региональной исполнительной власти, гражданского общества для наиболее плодотворного взаимодействия иных государственных, муниципальных структур и институтов гражданского общества.

Особое внимание необходимо уделять не только ограничивающим средствам (например, ужесточению юридической ответственности), но и стимулирующим методам осуществления обозначенной антинаркотической функции. В частности, поддерживаем предложения, высказанные в "Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года", касающиеся стимулирующих методов. Например, вполне обоснованно рекомендуется принять меры, направленные на стимулирование социальной активности по информированию

органов государственной власти, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров, о фактах их незаконного оборота; на стимулирование деятельности волонтерского молодежного антинаркотического движения, общественных антинаркотических объединений и организаций, занимающихся профилактикой наркомании; на стимулирование развития международно-правовой базы сотрудничества, совершенствование и гармонизацию национальных законодательств государств-участников антинаркотической деятельности и т.д.

<sup>1</sup> *Земскова А.И.* К вопросу о сущности правоохранительной функции государства // Общество и право. 2009. □ 3.

<sup>2</sup> См.: *Савенко О.Е.* Контрольная функция государственных органов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Федосеева Н.Н.* Государственный контроль виртуального пространства в системе функций современного Российского государства // Информ. право. 2009. □ 3. С. 7-9; *Осляков В.Г.* История становления и развития государственного контроля в России // Предпринимательское право. Приложение "Бизнес и право в России и за рубежом". 2010. □ 3. С. 60-66; *Шерин А.Н.* Контрольные функции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Рязанской области) // Юрид. мир. 2009. □ 5. С. 42-45.

<sup>3</sup> См.: *Устинович Е.С.* О состоянии правовых исследований понятия "информационная функция государства" // Информ. право. 2009. □ 1. С. 7-9; *Федосеева Н.Н.* Информационная функция в системе функций государства // Информ. право. 2008. □ 4. С. 17-21; *Талапина Э.В.* К вопросу об информационной функции государства // Информ. общество. 2002. □ 1. С. 20.

<sup>4</sup> *Никодимов И.Ю.* Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России (теоретический и сравнительно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2001.

<sup>5</sup> См.: *Миронов В.С.* Экологическая функция государства: понятие, содержание, формы и методы осуществления (сравнительный анализ на примере России и Германии) : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007; *Мелихова А.В.* Функции советского и современного российского государства : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2006. С. 12; *Меркулов М.М.* Проблемы экологической функции современного Российского государства : дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002.

<sup>6</sup> См., например: *Галузин А.Ф.* Пенитенциарная безопасность личности, общества, государства

(основы концепции) : монография. Самара, 2011; *Оганесян С.М.* Пенитенциарная система государства (историко-теоретический и правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 10-11.

<sup>7</sup> *Терехин Д.В.* Охрана международного правопорядка как функция современного Российского государства : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006.

<sup>8</sup> *Венгеров А.Б.* Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. 3-е изд. М., 2000. С. 91.

<sup>9</sup> *Федосеева Н.Н.* Влияние глобальной информатизации на функции государства // Правовые вопросы связи. 2008. □ 2.

<sup>10</sup> Первое упоминание именно о такой функции, отслеженное авторами работы, отражено в статье: *Харабет К.В.* Антинаркотическая функция государства и некоторые вопросы ее законодательного обеспечения // Рос. юстиция. 2009. □ 8. С. 14-17.

<sup>11</sup> См. подробнее: *Галузин А.Ф., Лошкарев В.В.* Антинаркотизм и нарколоббизм: теория, история, современность : монография. М., 2012; *Галузин А.Ф.* Новое направление прокурорского надзора // Законность. 1999. □ 4. С. 9; *Лошкарев В.В.* Наркотизм как правовая категория // Право и политика. 2008. □ 7. С. 1601-1607; и др.

<sup>12</sup> *Малько А.В., Галузин А.Ф., Лошкарев В.В.* Антинаркотическая политика как важнейший элемент антинаркотической функции современного российского государства и гражданского общества // Совр. право. 2012. □ 5. С. 72-75.

<sup>13</sup> *Лошкарев В.В.* Сбережение народа - новый принцип государственной антинаркотической политики // Проблемы теории и юридической практики в России : материалы 9-й Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых, специалистов и студентов, 17-18 мая 2012 г. / [редкол.: А.Е. Пилецкий (отв. ред.) и др.]. Ч. 2. Самара, 2012. С. 107-109.

<sup>14</sup> *Харабет К.В.* Указ. соч. С. 14-17.

<sup>15</sup> *Карнаухов С.С.* Анализ элементов современного наркобизнеса как угрозы безопасности Российского государства // Наркоконтроль. 2010. □ 1. С. 6-7.

<sup>16</sup> *Тонков Е.Е.* Государственно-правовая политика противодействия наркотизации российского общества. СПб., 2004. С. 48.

<sup>17</sup> *Харабет К.В.* Указ. соч. С. 14-17.

<sup>18</sup> См.: Российская газета. 2010. 15 июня.

<sup>19</sup> *Малько А.В., Галузин А.Ф., Лошкарев В.В.* Указ. соч.

<sup>20</sup> *Галузин А.Ф.* Новое направление прокурорского надзора // Законность. 1999. □ 4.

<sup>21</sup> См. подробнее: *Фролова Н.А.* Правовая политика Российской Федерации в сфере социальной безопасности (на опыте борьбы с наркотиками) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 14.

<sup>22</sup> Так, на пленарном заседании Совета Федерации РФ 8 июня 2011 г. директор Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков (и одновременно председатель Государственного антинаркотического комитета) В. Иванов сказал: "Возможно, имело бы смысл выйти на разработку единого системного закона в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, на создание своего рода антинаркотического кодекса Российской Федерации" (Стенограмма двести девяносто седьмого заседания Совета Федерации. 2011. 8 июня. URL: <http://council.gov.ru/lawmaking/sf/report/424/index.html>). Обзор заседания см.: *Олишевский Д.* Наркоугроза требует масштабных действий // Парламент. газ. 2011. 10-16 июня. С. 1, 5.

<sup>23</sup> В настоящее время регионы иницируют и проводят необходимые для практики антинаркотизма исследования (см., например: Мониторинг наркотической ситуации в Самарской области. Самара, 2007, 2011 гг.).

*Поступила в редакцию 10.12.2012 г.*