

Зарубин Антон Анатольевич

**О ЗАКРЕПЛЕНИИ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ,
ВОЗЛОЖЕННЫХ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ, В СТРАТЕГИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2010/8/4.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2010. № 8 (39). С. 15-18. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2010/8/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

13. Каменков В., Каменков А. Субсидиарная ответственность в гражданском законодательстве Беларуси и в судебной практике // Юридический мир. 2005. № 12. С. 19.
14. Канев Д. Р. Понятие гражданско-правовой ответственности в науке и законодательстве // Правоведение. 2008. № 4. С. 191.
15. Карпетов А. Г. Соотношение принципа реального исполнения и мер гражданско-правовой ответственности // Актуальные проблемы гражданского права: сборник статей / под ред. О. Ю. Шилохвоста. М.: НОРМА, 2003. Вып. 6. С. 315–316.
16. Либанова С. Взыскание убытков за неисполнение обязательств // Хозяйство и право. 2007. № 12. С. 74.
17. Символоков О. А. Выбор применимого иностранного права о гражданско-правовой ответственности предпринимателей [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
18. Хохлова Г. В. Понятие гражданско-правовой ответственности // Актуальные проблемы гражданского права: сборник статей / под ред. В. Витрянского. М.: НОРМА, 2002. Вып. 5. С. 85.

УДК 35

Антон Анатольевич Зарубин

ГОУ ВПО «Дальневосточный институт повышения квалификации ФСКН России»

О ЗАКРЕПЛЕНИИ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ, ВОЗЛОЖЕННЫХ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ, В СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[©]

В настоящем исследовании анализируются проблемы, связанные с реализацией функций Государственного антинаркотического комитета (в дальнейшем – ГАК) в связи с принятием Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации (в дальнейшем – Стратегия).

Указ Президента РФ «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» подписан 09.06.2009 г. [6], согласно которому на председателя ГАК возложена обязанность включать в ежегодный доклад Президенту Российской Федерации данные о деятельности ГАК и о ходе реализации Стратегии.

Генеральной целью Стратегии является существенное сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства. Основными стратегическими задачами являются: разработка и внедрение наркоситуации в РФ; создание и реализация общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотиков и их прекурсоров на территории РФ; выработка мер противодействия наркотрафику на территорию РФ, адекватных существующей наркоугрозе; обеспечение надежного государственного контроля за легальным оборотом наркотиков и их прекурсоров; создание государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков с приоритетом мероприятий первичной профилактики; совершенствование системы оказания наркологической медицинской помощи больным наркоманией и их реабилитации; совершенствование организационного, нормативно-правового и ресурсного обеспечения антинаркотической деятельности. Можно утверждать, что на сегодняшний день этот нормативно-правовой акт представляет самый прогрессивный межотраслевой проект, направленный на гармонизацию основных направлений (стратегий) противодействия наркомании в обществе. Определенные концептуальные положения Стратегии непосредственно связаны с деятельностью Государственного антинаркотического комитета и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков России и потребует в дальнейшем совершенствование правовых механизмов деятельности этих органов.

Трудно было бы предполагать, что подобный документ как стратегия, предлагает систему конкретных норм, которые могли бы применяться непосредственно. Программные документы, как правило, таких норм не содержат либо правоприменители не пытаются их увидеть. Напротив, Стратегия формулирует новый понятийный аппарат и законодательно его закрепляет: «государственная антинаркотическая политика»; «стратегия государственной антинаркотической политики»; «антинаркотическая деятельность»; «субъекты антинаркотической политики»; «объекты антинаркотической политики». Новый понятийный аппарат дается в Стратегии в тесной «связке» с ГАК.

Приведем дословно. «**Государственная антинаркотическая политика** - это система стратегических приоритетов и мер, а также деятельность федеральных органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией (п. 7. Стратегии).

Стратегия государственной антинаркотической политики - официально принятые основные направления государственной политики, определяющие меры, организацию и координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров и противодействия их незаконному обороту.

Антинаркотическая деятельность - деятельность федеральных органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной антинаркотической политики (п. 8. Стратегии).

Субъектами антинаркотической деятельности являются: Государственный антинаркотический комитет, осуществляющий координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, а также организацию их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями по реализации государственной антинаркотической политики (п. 9. Стратегии).

Таким образом функции ГАК «вплетены» в систему стратегических приоритетов, мер по организации и координации деятельности иных органов власти и местного самоуправления по противодействию наркомафии. В связи с этим возникает довольно непростой вопрос: как новые теоретические правовые конструкции реализовать в практике деятельности федеральных органов исполнительной власти? Ответить на этот вопрос довольно сложно. По мнению ученых, повышение эффективности работы органов исполнительной власти и иных органов, теснейшим образом с ними взаимодействующих, хотя и не входящих в их систему, находится в прямой зависимости от того, в каком состоянии находится правовое регулирование анализируемых отношений [3].

Остановимся на вопросах правовой характеристики полномочий ГАК.

Государственный антинаркотический комитет образован недавно: указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» [4]. Цель – совершенствование государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотиков. Новый орган, консолидируя имеющиеся государственные ресурсы, призван обеспечить координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, субъектов Федерации и местного самоуправления по противодействию незаконному обороту наркотиков на качественно ином уровне.

Основными задачами государственного антинаркотического комитета определены:

а) **подготовка предложений Президенту Российской Федерации по формированию государственной политики** в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области, а также представление ежегодных докладов о деятельности Комитета;

б) **координация деятельности** федеральных органов исполнительной власти и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и организациями;

в) **разработка мер, направленных на противодействие незаконному обороту** наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в том числе на профилактику этого оборота, а также на повышение эффективности реализации федеральных целевых программ в этой области;

г) **участие в международном сотрудничестве в области противодействия** незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в том числе в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации;

д) **решение иных задач**, предусмотренных законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах.

Членами комитета согласно указу стали 7 федеральных министров, руководители 14 федеральных служб. Своих представителей в Государственный антинаркотический комитет делегировали Министерство иностранных дел РФ, Администрация Президента Российской Федерации. Одновременно, в соответствии с указом образуются региональные антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков [2] и Государственный антинаркотический комитет объединены в определенную систему и находятся друг с другом в различных правоотношениях. Можно утверждать, что мы имеем конструкцию «системы и подсистемы». Наличие таких органов, системы правовых норм и в такой взаимосвязи нуждается в обосновании их необходимости и оптимальности. Понятие оптимальности правовых предписаний и отношений связано с обоснованием «цели в праве». Если есть цель, то есть и пути её достижения, требующие определенных действий. Такие действия могут быть эффективными или нет, приводить положительному или иному результату.

Небольшой период времени после создания ГАК не дает возможности утверждать, что созданная система противодействия наркомании эффективна. Пока лишь констатируем наличие органа, как результат поиска наилучшей стратегии правового воздействия на социальную действительность в сфере противодействия наркомании.

Анализ различных вариантов взаимоотношений как моделей правоотношений между ФСКН России и ГАК показывает: ГАК обладает признаками Федерального органа исполнительной власти. Образован Президентом РФ в пределах его компетенции путем издания указа; определен руководитель ГАК – председатель комитета, которым по должности является директор ФСКН России; утверждено Положение о ГАК; образован аппарат организационного и материально-технического обеспечения; установлены цели и задачи деятельности; определены права; утвержден регламент ГАК и др.

Отсюда можно утверждать, что ГАК не является структурой ФСКН и не его совещательный орган, хотя компетенция ГАК находится в общих рамках ФСКН. Однако компетенция ФСКН имеет отличие от компетенции ГАК.

В теории административного права, в том числе, обсуждалась такая административная связь органов государственного управления, при которой один из них выступает органом другого, то есть «орган органа». Недостаток объема исследования не позволяет более подробно остановиться на данной проблеме, но сам подход интересен и требует анализа.

Рассматривая компетенцию ГАК с позиции типологии функций федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации, отметим следующее. Согласно указу Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [5] проведено обособление правоуправляющих, контрольно-надзорных функций и функций оказания государственных услуг. Естественно, исходя из новой функциональной специализации, следовало отграничить функции по выработке политики в области противодействия наркомании от функций по обеспечению контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; отграничить правоохранительную функцию по выявлению, пресечению, раскрытию, расследованию преступлений, осуществления производства по делам об административных правонарушениях от функции по противодействию (профилактике) наркомании.

ФСКН России как никакой другой орган федерального уровня вобрал в себя функции и федерального министерства (определение политики, нормативно-правовое регулирование), функции федеральной службы по контролю и надзору и, на наш взгляд, функцию федерального агентства по оказанию услуг, то есть организации и проведения реальной профилактической деятельности. Очевидна «перегруженность» ФСКН функциями и понятна одна из причин принятия решения Президентом РФ об организации ГАК. Произошло выделение функции по обеспечению разработки государственной политики в области противодействия незаконному обороту наркотиков. На первый взгляд может показаться, что это функция становится вопросом «двойной компетенции» ФСКН и ГАК. Однако заметна разница при формулировании этих полномочий. Президент РФ конкретизировал функции ГАК: **подготовка предложений** Президенту РФ по формированию государственной политики; подготовка предложений по совершенствованию законодательства в этой области; **подготовка предложений по совершенствованию законодательства**; представление ежегодных докладов о деятельности ГАК; **ежегодных докладов** разработка реальных мер по противодействию наркомании. ГАК предполагается как орган – «помощник» Президента РФ в осуществлении **реальных мер** по противодействию наркомании, так как руководство антинаркотической деятельностью осуществляет Президент Российской Федерации. ФСКН России остаётся органом исполнительной власти «специально уполномоченным» на решение задач в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, и их прекурсоров, а также противодействие их незаконному обороту.

В научных публикациях часто повторяется тезис о том, что в правовом государстве важнее определиться не в том, что нужно делать, а в том, как, каким образом это делать. ГАК состоит из членов, как правило, руководителей или их заместителей федеральных органов исполнительной власти. В основе членства в ГАК положен указ Президента РФ, который соответствует подобным нормативно-правовым актам, в том числе о ФСКН России. Должен ли быть нормативный правовой акт совместным актом, ведь часть членов ГАК функционально замкнута на Правительство РФ. Следует заметить, что российским конституционным правом не предусмотрено форма какого-либо совместного нормативного правового акта Президента РФ и Правительства РФ. Но это не умоляет легитимности ГАК как органа государственной власти. Создание единства этого органа, авторитета и самоидентификации в правовой системе на федеральном уровне, приближение властей федерального уровня к интересам граждан – задачи, которые ещё предстоит решать.

Новизна такой правовой «конструкции» как «членство в ГАК» в том, что ранее за участников подобной координации властей все было определено «сверху» административным актом. Сейчас следует договориться более чем десятку членов ГАК о своих согласованных действиях, чтобы они были социально полезными. Формируется сфера совместных полномочий в области мониторинга, передачи информации, координации действий, согласования решений каждого из членов ГАК в области противодействия наркомании. ГАК приобретает черты надведомственного, надфункционального органа, так как возникает сфера совместных полномочий федеральных органов исполнительной власти на федеральном уровне, аналогично – на региональных и местных уровнях. В теории права подобное взаимодействие получило название «продвинутого взаимодействия».

Члены ГАК как равные партнеры сотрудничества должны быть способны к сотрудничеству, то есть каждый из членов ГАК должен быть правообязанным субъектом, наделенным комплексом полномочий в сфере противодействия наркомании. Прежде всего, речь идет о правовом сопровождении антинаркотической деятельности каждого отдельного члена ГАК: федеральных министерств, служб, агентств, их должностных лиц, подведомственных им организаций. Каждый из субъектов – членов ГАК имеет свой «суверенитет», т.е. свою функциональную юрисдикцию. Речь не идет об ограничении «суверенитетов» члена ГАК. Главное определить правообязанных лиц, смоделировать правоотношение совместного осуществления деятельности по противодействию наркомании, т.е. суметь «передать» часть своих полномочий в компетенцию надфункционального органа – ГАК. Это требует совершенствование нормативно-правовой базы функционирования каждого из членов ГАК. Из анализа объема, содержания функций и их направленности обнаруживается сложность в определении статуса (правового статусирования) Государственного антинаркотического комитета.

Правовые акты, определяющие правовой статус ГАК, носят, так называемый, «рамочный характер», являются документами общими, отсылочными, не имеющими механизмов реализации многих положений, содержащихся в них. Именно поэтому так значимы положения (понятия), сформулированные в Стратегии: о целях, принципах, основных направлениях деятельности, задачах; сформулированные понятия антинаркотической политики, стратегии этой политики, антинаркотической деятельности; субъектах, объектах антинаркотической деятельности; мерах по сокращению предложения и спроса на наркотики.

Можно утверждать, что архитектура (общая конфигурация) управления такой сложной системой как система антинаркотической деятельности в Стратегии сформирована. Теперь следует выделить её составляющие, то есть механизмы, которые значимы для ГАК.

Предстоит большая теоретическая и практическая работа. Однако уже очевидны основания разграничения функций ФСНК – органа контроля и надзора и ГАК – органа управления, профилактики, организации услуг населению в области обеспечения безопасности граждан. Такое отграничение прослеживается, в том числе через структуру Стратегии. Например, раздел третий говорит о совершенствовании мер по **сокращению предложения** наркотиков, а раздел четвертый - о совершенствовании системы мер по **сокращению спроса** на наркотики. В нашем случае, если деятельность ФСНК представляет собой итог (показатель) «последней инстанции» в сфере антинаркотической ситуации в стране, то механизмы управления ГАК представляют собой «систему раннего предупреждения» негативной ситуации. Система механизмов в ГАК должна обеспечить обнаружение и «купирование» негативного поведения объекта на более ранних стадиях, вероятно, на стадиях зарождения интереса. Конечно, речь идет о мерах профилактического воздействия в части предупреждения правонарушений, связанных с наркотиками. По мнению ученых, управление означает действие, включая выработку, принятие решений и координацию.

В перспективе на стадии теоретических исследований и практической реализации нормативно-правовых актов в области антинаркотической деятельности еще предстоит выявить недостатки «сдерживания» и «подавления» негативного поведения объектов антинаркотической деятельности, т.е. определить не только «пробелы в праве», но и «барьеры права» при чрезмерном вмешательстве в позитивное поведение [1, с. 125]. Таким образом, эффективность антинаркотической деятельности, в том числе связана с эффективностью правового регулирования, которое представляет собой оптимальное сочетание возможностей сдерживания и подавления негативного поведения при одновременной эффективности обеспечения позитивного поведения.

Список литературы

1. Веленто И. И. Теория экономического права: учебное пособие / И. И. Веленто, В. С. Елисеев. Мн.: Книжный дом, 2006.
2. Вопросы федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков: указ президента РФ от 28.07.2004 № 976 // Свод законов (СЗ) РФ. 2004. № 31.
3. Ноздрачев А. Ф. Преобразование в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2006. № 2.
4. О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров: указ Президента РФ от 18.10.2007 г. № 1374 // СЗ РФ. 2007. № 43.
5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 // Там же. 2004. № 11.
6. Об утверждении стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 // Там же. 2010. № 24.