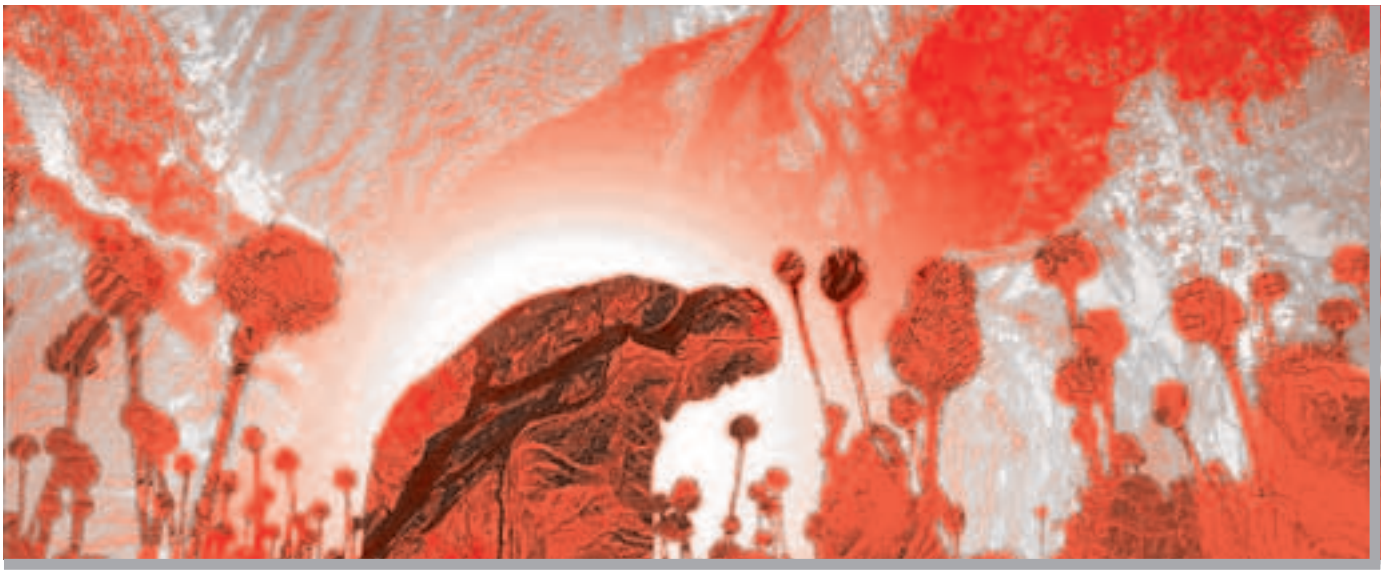


Ильнур БАТЫРШИН

Антинаркотическая деятельность: расширение ареала влияния

Главным приоритетом международной антинаркотической деятельности Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (далее – ФСКН России) на протяжении последних лет являются координация усилий ведущих государств мира по ликвидации производства наркотиков в Афганистане и введение антинаркотической проблематики в мировую повестку.

Несмотря на серьезную проработку и анализ угроз афганского наркотрафика для мирового сообщества в многочисленных российских и международных выступлениях (в частности в докладе 2011 г. Управления ООН по наркотикам и преступности «Глобальная торговля афганскими опиатами. Оценка рисков»), эта проблема до сих пор находится в тени по сравнению с проблемой терроризма и другими международными угрозами.

На международных мероприятиях ФСКН России систематически поднимает проблему афганского наркопроизводства, глобальных наркотрафиков и незаконного оборота наркотиков в целях повышения статуса этой проблемы и обращения на нее более пристального внимания зарубежных политиков, а также предлагала ряд мер, направленных на решение этой проблемы.

Одной из основных инициатив, предложенных на рассмотрение международному сообществу, стал План «Радуга-2», представленный директором ФСКН России В.П. Ивановым в 2010 г.: в марте – на расширенном заседании Совета Россия–НАТО на уровне послов и в апреле – в Европейском парламенте. Документ получил название «Радуга» от принятого под эгидой Управления ООН по наркотикам и преступности в рамках Парижского пакта в 2007 г. плана борьбы с трафиком и потреблением опиатов, производимых в Афганистане. За четыре года реализации этот принятый международным сообществом план показал свою неэффективность и продемонстрировал несоответствие принимаемых мер существующей ситуации, что и послужило

Ильнур БАТЫРШИН – начальник Научно-исследовательского центра ФСКН России, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го класса, кандидат физико-математических наук



причиной разработки ФСКН России нового плана.

Как и план «Радуга», он состоит из семи пунктов, которые описывают приоритетные стороны международной деятельности, направленные на искоренение наркопосевов, пресечение наркотрафика и по достижении ожидаемых результатов – социально-экономическое развитие Афганистана.

1. Повышение через Совет Безопасности ООН статуса проблемы афганского наркопроизводства до уровня угрозы международному миру и безопасности.

2. Разработка и реализация программы подъема экономики и развития Афганистана через инфраструктурное развитие, прежде всего энергетики и электрификации, создание достаточного количества (не менее 2 млн) рабочих мест для афганцев.

3. Ликвидация культивации опиумного мака путем искоренения посевов через апробированные способы уничтожения и повышением эффекта с 3% до не менее 25%.

4. Включение в санкционный список ООН лэндлордов, предоставляющих принадлежащую им землю под маковые плантации. Для этого обеспечить составление кадастрового учета земель южных провинций Афганистана.

5. Включение в мандат Международных сил содействия безопасности компетенции и обязанности уничтожения плантаций опиумного мака в Афганистане.

6. Обеспечение необходимого уровня доверительности в целях развития оперативного сотрудничества, обмена разведданными, включая места дислокации нарколабораторий, поставок прекурсоров, передачу объектов разработки и т. д.

7. Совместные скоординированные действия по обучению афганских наркополицейских.

Одним из наиболее значимых успехов российской дипломатии в антинаркотической сфере в прошедшем году стала поддержка предложений, содержащихся в плане «Радуга-2», в Стратегии Европейского союза по Афганистану, принятой в декабре 2010 г. Европарламентом.

Ключевой позицией в этой стратегии, отражающей предложения российской стороны, является пункт 108-й документа: «Призываем к пятилетнему национальному плану по уничтожению незаконных посевов мака с четкими этапами и критериями, который должен быть реализован через работу специального офиса со своим бюджетом и персоналом».

Необходимость углубления сотрудничества на ниве антинаркотической борьбы между Российской Федерацией и Европейским союзом закреплена в пункте 109-м: «Подчеркиваем, что этот план должен быть развит путем кооперации Европейского союза и Российской Федерации, которая является главной жертвой афганского героина и вторым по величине в мире после Европейского союза рынком опиатов».

Включение этих пунктов в официальный документ Евросоюза, определяющий политику на афганском направлении, фактически стало первой поддержкой на международном уровне российских инициатив по уничтожению незаконных посевов мака в Афганистане.

7 февраля 2011 г. было принято Заявление глав государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) по проблеме наркоугрозы, исходящей из Афганистана.

Главы государств-членов ОДКБ обратились с призывом к Совету Безопасности Организации Объединенных Наций рассмотреть вопрос о квалификации наркопроизводства в Афганистане в качестве угрозы международному миру и безопасности, а также вопрос о расширении полномочий Миссии ООН по содействию Афганистану за счет более последовательного включения в них компонента поддержания верховенства закона.

В этом документе содержится призыв к Организации Объединенных Наций регулярно оценивать эффективность оказываемой Афганистану и соседним с ним странам помощи в деле контроля над наркотиками на основе соразмерных и проверяемых показателей национальной антинаркотической деятельности, повысить роль Миссии ООН по содействию Афганистану в координации усилий властей и других институтов по реализации антинаркотических стратегий на уровне провинций и в национальном масштабе, а также планов действий по ликвидации посевов наркотиков и инфраструктуры наркобизнеса в стране.

Пятилетний план ликвидации афганского наркопроизводства, предложенный в Стратегии Европейского союза по Афганистану, рассматривался на пленарном заседании 54-й сессии Комиссии по наркотическим средствам ООН 21 марта 2011 г. Это стало первым публичным рассмотрением международным антинаркотическим сообществом российско-европейской инициативы, однако она не была поддержана из-за принципиальной позиции некоторых государств о недопустимости международного вмешательства в искоренение посевов мака в Афганистане.

Еще один важный итог в привлечении внимания ведущих мировых политиков к антинаркотической проблематике – включение в повестку саммита «большой восьмерки», состоявшегося 26-27 мая 2011 г., проблемы глобальных наркотрафиков.

В настоящее время сформировались два глобальных наркотрафика: латиноамериканский кокаиновый и афганский героиновый. При этом на примере ряда африканских государств можно наблюдать процесс формирования криминального политического субъекта, обладающего гигантскими финансовыми, технологическими и людскими ресурсами, направленного на переформатирование политического и экономического пространства. Фактически криминальные группы, контролирующие трафик наркотиков в странах-транзитах, превращаются в доминирующую политическую силу, с чем связаны перевороты в Гвинее-Бисау, Мавритании, Нигере и беспорядки в Кот-д'Ивуаре.

Хотя подавляющее число наркоманов и наркодилеров находится в странах потребления, основные доходы, финансовые рычаги, а следовательно, и механизмы управления наркобизнеса сконцентрированы на глобальном уровне. Проблема глобальных наркотрафиков впервые была отражена в выступлениях директора ФСКН России В.П. Иванова в мае 2011 г. в Париже и в июне – в Нью-Йорке и Брюсселе.

Была предложена новая концепция координации усилий международного антинаркотического сообщества: если раньше во главу угла ставился вопрос об организации глобального контроля над наркотическими средствами и психотропными веществами, то в рамках нового подхода была вскрыта роль субъектов, организующих незаконные трафики этих веществ на глобальном уровне. Главным результатом работы ФСКН России стала смена парадигмы международной антинаркотической угрозы: глобальное распространение наркотиков является не стихийным, а специально организуемым и управляемым процессом.

В июне 2011 г. в Вене на «Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности» (ЕКОБ-2011) в международно-политическую повестку было введено понятие антинаркотической безопасности как составного элемента архитектуры международной безопасности. В настоящее время в обсуждении проблем безопасности наибольшее внимание уделяется антитерроризму, хотя по своим масштабам проблема незаконного оборота наркотиков значительно превосходит проблему терроризма с точки зрения количества жертв, дестабилизации государств-производителей и государств-транзитов, по финансовым связям с незаконными банковскими операциями и другим аспектам.

Инициирование обсуждения понятия антинаркотической безопасности на этой ведущей международной конференции, посвященной проблемам безопасности в целом, проводилось в рамках выбранной ФСКН России стратегии по систематическому повышению статуса антинаркотической проблематики на международном уровне.

В Криминалистическо-полицейской академии Белграда 23 августа 2011 г. директор ФСКН России озвучил проблему Косово как главного транзитного наркокластера Европы, в котором стыкуются два глобальных наркотрафика – кокаиновый, через Африку, и героиновый – через Турцию, и осуществляется целевая перевалка наркотиков в страны Европейского союза. Ежегодно через этот регион проходит около 50 тонн героина, а размер ежегодной прибыли от его транзита достигает €3 млрд. В целях консолидации усилий России и пограничных с косовским анклавом государств В.П. Иванов предложил создать координирующую международную полицейскую структуру под условным названием «Балканская антинаркотическая пятерка». По итогам встреч были подписаны двусторонние соглашения с профильными министерствами Сербии, Албании и Македонии.

Еще один успех международной антинаркотической деятельности связан с Совместным заявлением Четырехсторонней антинаркотической конференции (Россия, Таджикистан, Афганистан, Пакистан), сделанным в сентябре 2011 г. в Кабуле и включающим пункт о поддержке предложенного Российской Федерацией плана «Радуга-2».

Важным итогом прошедшего года стало создание Правительственной комиссии по разработке и реализации антинаркотических программ, обеспечивающих интересы Российской Федерации в Центральной Азии, положение о которой утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации №733 от 5 сентября 2011 г.

Основными задачами комиссии являются:

- координация деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по разработке и реализации антинаркотических программ;
- подготовка предложений, выработка решений и утверждение планов действий федеральных органов исполнительной власти по разработке и реализации антинаркотических программ;
- рассмотрение проектов антинаркотических программ и предложений по вопросам, входящим в компетенцию комиссии;
- рассмотрение проектов нормативных правовых актов Российской Федерации и международных договоров, в том числе межгосударственных программ и планов, по вопросам, входящим в компетенцию комиссии;
- анализ состояния деятельности по реализации антинаркотических программ, их актуальности и результативности, а также выработка практических рекомендаций по вопросам, входящим в компетенцию комиссии.

Первое заседание комиссии состоялось 21 октября 2011 г. В качестве одного из ключевых итогов антинаркотической деятельности была признана реализация российской программы помощи государственной службе по контролю наркотиков Киргизии, действующей с марта этого года. За полгода ее функционирования было ликвидировано 13 крупных каналов трафика афганского героина и афганского гашиша через территорию Киргизии в Российскую Федерацию.

Еще одно направление международной стратегии ФСКН России – организация деятельности Рабочей группы по противодействию незаконному обороту наркотиков, созданной в рамках российско-американской двусторонней Президентской комиссии, образованной в соответствии с решением, принятым на встрече Президента России Дмитрия Медведева и Президента США Барака Обамы 6 июля 2009 г.

В марте 2011 г. в Москве под председательством главы Государственного антинаркотического комитета, директора ФСКН России Виктора Иванова и директора Управления государственной политики в сфере контроля за наркотиками Администрации Президента США Гила Керликовске состоялось четвертое, а в нояб-

ре в Чикаго – пятое заседание Рабочей группы. Рассматривался широкий спектр вопросов антинаркотической деятельности, включая обмен оперативной информацией и проведение совместных операций, сотрудничество в Афганистане и странах Центральной Азии, обмен опытом в сфере профилактики, лечения и социальной реабилитации наркозависимых, вопросы борьбы с легализацией денежных средств, полученных от незаконной торговли наркотиками и др. По итогам заседаний были предприняты конкретные совместные действия по реализации этих направлений сотрудничества.

В целом, характеризуя международную деятельность Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, можно выделить следующие основные направления:

- сотрудничество со странами Евросоюза по вопросам международно-правовых и политических механизмов ликвидации афганского наркопроизводства, противодействия глобальному наркотрафику и обеспечения антинаркотической безопасности;
- сотрудничество с США по вопросам оперативно-розыскной деятельности, правовых механизмов побуждения наркозависимых к прохождению лечения через создание альтернативной уголовному наказанию ответственности, организации национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации наркозависимых и уничтожения нарколабораторий на территории Афганистана;
- сотрудничество с Афганистаном и странами Средней Азии в части обмена оперативной информацией, организации обучения наркополицейских, оказания экономической и научно-методической помощи правоохранительным органам этих стран.

Светлана ЛАРИНА

Бюджетная децентрализация: методы, инструменты и регулятивные механизмы

Развитие национальных бюджетных систем в современных условиях связано с установлением баланса в распределении бюджетных ресурсов между различными уровнями публичной власти. Это выражается в:

- усилении процесса децентрализации государственного управления и становлении действенного института местного самоуправления;
- совершенствовании механизмов взаимодействия бюджетов в рамках единой бюджетной системы страны;
- разработке стимулов к эффективной и ответственной деятельности территориальных органов власти в бюджетно-налоговой сфере;
- оптимизации бюджетного процесса на всех уровнях управления общественными финансами.



Светлана ЛАРИНА – доктор экономических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ

Вопросы бюджетной децентрализации находятся на стыке исследований в области политических и экономических процессов. Объединяющим посылом здесь выступает повышение эффективности государственной политики в сфере управления бюджетными расходами и доходами с целью оптимизации предложения общественных благ без нарушения принципов роста общественного благосостояния и при обязательном сохранении контроля за финансовыми потоками бюджетной системы.

Бюджетная децентрализация требует разработки концепции (включая выбор форм и моделей), а также механизмов ее реализации. Управление бюджетными ресурсами можно обозначить как создание «поля децентрализации», что, на наш взгляд, равнозначно формированию институционального вектора развития бюджетной децентрализации. Но вектор развития может не обеспечивать желаемых результатов и уже этим закладывает необходимость понимания того, какое воздействие оказывают институты (и сложившиеся на их основе отношения) на деятельность органов власти. Это нужно для совершенствования политики децентрализации, выработки ее эффективных механизмов и формирования адекватных условий.

Практические аспекты бюджетной децентрализации предполагают:

– понимание ее как системы и процесса, ориентированных на «создание продуктивного конфликта и среды для конкуренции между органами власти за право осуществлять услуги гражданину» [1];

– создание условий для проявления преимуществ и минимизации рисков, что предопределяет ее как динамичную систему и развивающийся процесс;

– укрепление финансовых основ местного самоуправления как института, наиболее полно выражающе-