



ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ

УПРАВЛЕНИЕ ООН ПО НАРКОТИКАМ И ПРЕСТУПНОСТИ
РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В РОССИИ И БЕЛАРУСИ

КОНТРОЛЬ ЗА ЛЕГАЛЬНЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Материалы подготовлены Управлением по контролю
за легальным оборотом наркотиков
Оперативно-розыскного департамента
ФСКН России при содействии
Регионального представительства
Управления ООН по наркотикам и преступности
в России и Беларуси
к первому семинару-совещанию руководителей
подразделений по контролю
за легальным оборотом наркотиков
органов наркоконтроля



Каждая эпоха выдвигает новые угрозы безопасности личности, общества и государства. Конец минувшего века отчетливо высветил появление таких вызовов человечеству, как международный терроризм, организованная транснациональная преступность, а наркобизнес — одна из ее базовых составляющих.

Но если терроризм относится к сфере явлений, преследующих в первую очередь политические цели, то стремительное распространение наркотиков — это, по сути, глобальное бедствие, несущее угрозу большинству государств. По выводам ООН, наркомания и связанный с ней незаконный оборот наркотиков являются одними из главнейших проблем безопасности цивилизации наряду с угрозами мировой ядерной войны и экологической катастрофы.

За последние годы Россия в полной мере испытала на себе эту страшную беду. Масштаб незаконного оборота и немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ возрос до степени серьезной угрозы здоровью нации, социально-политической и экономической стабильности и в целом безопасности государства.

Из выступления директора Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков генерала полиции В.В. Черкесова на саммите Шанхайской организации сотрудничества

Введение

В последнее десятилетие прошлого и в начале нынешнего века борьба с незаконным оборотом наркотиков и злоупотреблением ими находится в ряду самых актуальных государственных проблем в Российской Федерации. Одним из основных компонентов системы мер противодействия наркоугрозе является эффективный контроль за легальным оборотом наркотических средств, психотропных веществ¹ и их прекурсоров.

Начало процесса упорядочения государственного контроля за оборотом наркотиков в Российской Федерации можно отнести к моменту издания в 1928 году постановления ВЦИК и Совнаркома СССР, установившего перечень наркопрепаратов и порядок их легального оборота.

Ратифицировав Единую конвенцию о наркотических средствах 1961 года, Конвенцию о психотропных веществах 1971 года и Конвенцию Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года, предлагающие государствам-участникам систему обязательных или рекомендуемых правил контроля оборота наркотиков и их прекурсоров, Российская Федерация стала активной участницей мирового процесса противодействия их незаконному обороту, кардинально переработала в соответствии с нормами международного права национальное «антинаркотическое» законодательство.

Переломным моментом в его развитии стало утверждение в 1993 году Верховным Советом Российской Федерации Концепции государственной политики в этой области. Одной из основополага-



Сессия Генеральной Ассамблеи ООН

ющих идей, заложенных в Концепции, наряду с проведением широкого комплекса мер правоохранительного характера, являлась необходимость подготовки специального закона, регламентирующего оборот наркотических средств и психотропных веществ.

В развитие Концепции в июне

1999 года Президентом Российской Федерации утверждены принятые Советом безопасности Российской Федерации «Руководящие принципы и основные направления деятельности в Российской Федерации по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ и злоупотреблению ими на период до 2008 года». В этом стратегическом документе нашли отражение рекомендации XX специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, в том числе касающиеся строгого контроля за оборотом наркотиков.

Важнейшим этапом формирования системы антинаркотического законодательства стало принятие в 1998 году Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»², установившего правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотиков и в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности.

В этом законодательном акте учтены требования конвенций ООН, других международно-правовых актов, а также ряда рекомендаций авторитетных международных организаций, соответствующий отечественный и зарубежный опыт.



*Заместитель директора
ФСКН России
генерал-полковник полиции
А.С. Седов*

¹ Далее, при необходимости, — наркотики.

² Далее, при необходимости, — Федеральный закон или Закон о наркотиках.



*Заместитель директора
ФСКН России
генерал-лейтенант полиции
О.Н. Харичкин*

В дальнейшем, в развитие его положений Правительством Российской Федерации практически полностью обновлена правовая база регулирования легального оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Принято почти два десятка постановлений в этом направлении.

Следует отметить, что Закон о наркотиках уже тогда предусматривал возможность образования специального федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту, в том числе призванного координировать деятельность в этой области. И только в 2003 году впервые в истории России такой федеральный орган был создан.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 года № 306 образован Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, который возглавил Виктор Васильевич Черкесов.



*Руководитель Оперативно-розыскного департамента
ФСКН России генерал-майор
полиции А.А. Чуваев*

В его структуре впервые созданы Главное управление по контролю за легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ГУКЛОН), руководителем которого назначен А.Л. Трошин, и соответствующие подразделения в территориальных органах наркоконтроля.

Процесс становления подразделений по контролю за легальным оборотом наркотиков³ проходил при активной поддержке со стороны руководства Госнарконтроля и, в первую очередь, первого заместителя председателя генерал-полковника полиции А.С. Седова, курировавшего это направление деятельности. В ходе административной реформы Госнарконтроль России преобразован в Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков⁴ — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.



*Начальник ГУКЛОН
Госнарконтроля России;
и.о. зам. руководителя
Оперативно-розыскного
департамента ФСКН
России — начальника УКЛОН
полковник полиции А.Л. Трошин*

В 2004 году в ходе организационно-штатных мероприятий ГУКЛОН преобразовано в Управление по контролю за легальным оборотом наркотиков в составе Оперативно-розыскного департамента, деятельность которого в настоящее время курирует заместитель директора ФСКН России генерал-лейтенант полиции О.Н. Харичкин.

На Департамент возложены задачи по обеспечению в пределах своей компетенции исполнения законодательства Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих веществ и прекурсоров, выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие преступлений, отнесенных национальным законодательством к подследственности органов наркоконтроля, а также участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотиков. Оперативно-розыскной департамент ФСКН России возглавил генерал-майор полиции А.А. Чуваев.

На Департамент возложены задачи по обеспечению в пределах своей компетенции исполнения законодательства Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих веществ и прекурсоров, выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие преступлений, отнесенных национальным законодательством к подследственности органов наркоконтроля, а также участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотиков. Оперативно-розыскной департамент ФСКН России возглавил генерал-майор полиции А.А. Чуваев.

³ Далее — подразделения ЛОН.

⁴ Далее — ФСКН России или Федеральная служба.



Руководство Управления по контролю за легальным оборотом наркотиков Оперативно-розыскного департамента ФСКН России



I. Международная деятельность по контролю наркотиков



Основой сложившейся международной системы по контролю за оборотом наркотиков являются специализированные учреждения Организации Объединенных Наций.

К числу компетентных органов ООН, осуществляющих контроль над наркотиками, относятся:

- Комиссия по наркотическим средствам (КНС) Экономического и социального совета ООН — центральный орган, определяющий политику в области контроля над наркотиками;
- Международный комитет по контролю наркотиков (МККН) — орган, осуществляющий наблюдение за действиями системы международных договоров о контроле над наркотическими средствами и психотропными веществами (контролирует выполнение антинаркотических конвенций и оказывает содействие правительствам в их реализации);
- Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН);
- Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ).

Схема контроля над наркотиками органами ООН



Основные функции КНС:

- внесение изменений в списки контролируемых средств и веществ;
- подготовка рекомендаций странам по вопросам антинаркотической деятельности;
- привлечение внимания государств, не являющихся участниками конвенций, к принимаемым постановлениям и рекомендациям.

Основные функции МККН:

- применение международной системы контроля с целью ограничения легального производства, изготовления, торговли и использования наркотических средств исключительно медицинскими и научными потребностями;
- обеспечение в сотрудничестве с правительствами удовлетворения законного спроса на наркотики путем поддержания надлежащего соотношения между предложением и спросом;
- принятие соответствующих мер в сотрудничестве с правительствами по предупреждению и пресечению незаконного оборота наркотиков.

Схема применения международного контроля над наркотиками

Наркотические средства

118 наркотиков в соответствии с Конвенцией 1961 года

Естественные продукты:
опий, морфин, кодеин и т.д.

Синтетические наркотики:
метадон, петидин и т.д.

Психотропные вещества

116 веществ в соответствии с Конвенцией 1971 года

Галлюциногены
Стимуляторы
Депрессанты
Анальгетики

Химические вещества – прекурсоры

23 вещества в соответствии с Конвенцией 1988 года

Прекурсоры:

эфедрин, пиперонал и т.д.

Основные химические продукты:

ангидрид уксусной кислоты, перманганат калия и т.д.



В. Черкесов — директор ФСКН России, А. Коста — заместитель Генерального секретаря ООН — исполнительный директор Управления ООН по наркотикам и преступности



*Глава Регионального представительства Управления ООН по наркотикам и преступности в России и Белоруссии
Ф. Мирелла*



*Советник по правоохранительной деятельности Регионального представительства Управления ООН по наркотикам и преступности в России и Белоруссии
В.Н. Ибрагимов*

II. Национальная система контроля за оборотом наркотиков и прекурсоров в Российской Федерации

Контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ

Всего в Российской Федерации контролируется 445 средств и веществ, из них: 198 наркотических средств, 34 психотропных вещества, 26 прекурсоров, 122 сильнодействующих и 65 ядовитых веществ.

Правительством Российской Федерации утвержден Перечень подлежащих контролю наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, состоящий из четырех списков

Список I включает 161 наркотик, оборот которых запрещен (153 наркотических средства и 8 психотропных веществ), за исключением использования в научных, учебных, экспертных целях и при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (136 из списков Конвенций, на 25 контроль установлен Российской Федерацией)

Список II включает 54 наркотика (45 наркотических средств и 9 психотропных веществ), оборот которых ограничен и в отношении которых устанавливаются жесткие меры контроля. Из них 17 средств — из списков Конвенции 1961 года, 16 веществ — из списков Конвенции 1971 года, над 21 контроль установлен Российской Федерацией

Список III включает 17 психотропных веществ, оборот которых в России ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля. Из них 12 веществ внесены из списков Конвенции 1971 года

Список IV включает 26 веществ (прекурсоры), оборот которых ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля. Из них 22 вещества внесены из списков Конвенции 1988 года

Органы, осуществляющие контроль за легальным оборотом наркотиков в Российской Федерации

Минздравсоцразвития

1. Определяет перечень наркотиков, используемых в медицине и ветеринарии.
2. Устанавливает порядок отпуска и использования наркотиков в медицине и форму бланков рецептов.
3. Вносит предложения по изменению и дополнению в государственные квоты для наркотиков.

Росздравнадзор

1. Выдает лицензии на деятельность, связанную с оборотом наркотиков (список II и III), и на фармацевтическую деятельность с правом работы с СДВ.
2. Контролирует выполнение лицензионных требований и условий.

Минсельхоз

1. Лицензирует культивирование растений, используемых для производства наркотиков*.
2. Определяет порядок и условия использования наркотиков в ветеринарии.
3. Определяет перечень наркотиков, используемых в ветеринарии.

Минпромэнерго

1. Утверждает порядок хранения контролируемых инструментов и оборудования.
2. Распределяет инструменты и оборудование.
3. Согласует порядок уничтожения инструментов и оборудования.
4. Распределяет наркотики.

Постоянный комитет по контролю за наркотиками

1. Выдает сертификаты на ввоз (вывоз) наркотиков, прекурсоров и СДВ.
2. Составляет списки сильнодействующих и ядовитых веществ.

МИД

1. Составляет и представляет в МККН отчеты Российской Федерации о деятельности, связанной с оборотом наркотиков и прекурсоров.

ФСКН

1. Разрабатывает и реализует государственную политику в сфере оборота наркотиков.
2. Координирует деятельность органов государственной власти в указанной сфере.
3. Обеспечивает соблюдение антинаркотического законодательства.
4. Выдает заключения, предусмотренные законодательством о наркотиках.
5. Осуществляет в соответствии с законодательством РФ лицензирование деятельности в сфере оборота наркотиков и выдачу необходимых разрешений.
6. Принимает участие в работе комиссий по уничтожению наркотиков.

Минэкономразвития

1. Выдает лицензии на ввоз (вывоз) подконтрольных средств и веществ.
2. Согласует вносимые Минздравсоцразвития предложения по изменению и дополнению в государственные квоты для наркотиков.

МВД

1. Принимает участие в выдаче заключений: в части оборудования объектов и помещений охранной сигнализацией и их комиссионного обследования.
2. Осуществляет проверку по учету лиц, получающих доступ к работе с наркотиками.

Федеральные органы исполнительной власти, имеющие в своем составе воинские формирования и учреждения (Минобороны, МВД, МЧС, ФСБ, ФСО, СВР)

1. Осуществляют контроль за оборотом наркотиков в войсках.

МЧС

1. Принимает участие в выдаче заключений: в части оборудования объектов и помещений пожарной сигнализацией и их комиссионного обследования.

МПР

1. Выдает разрешение на ввоз ядовитых веществ.
2. Принимает участие в работе комиссий по уничтожению наркотиков.

* В настоящее время норма не работает.

Меры контроля за оборотом наркотиков:

- государственная монополия на производство и изготовление (за исключением наркотиков Списка III);
- лицензирование всех видов деятельности, связанной с оборотом наркотиков, осуществляемой только юридическими лицами;
- отпуск наркотиков по рецептам, оформляемым на специальных бланках, являющихся документами строгой отчетности, приобретение только по рецепту с назначения врача;
- особые требования к упаковке и маркировке наркотиков;
- отчетность о деятельности, связанной с оборотом наркотиков;
- ежемесячная инвентаризация наркотиков;
- регистрация всех операций с наркотиками в специальных журналах;
- государственное квотирование ввоза-вывоза наркотиков;
- выдача ПККН сертификатов на каждую ввозимую (вывозимую) партию наркотиков;
- запрет транзита через территорию Российской Федерации и пересылки в почтовых отправлениях;
- установление специального порядка допуска лиц к работе с наркотиками;
- осуществление деятельности, связанной с оборотом наркотиков, только в помеще-



*Заместитель начальника
УКЛОН полковник
полиции Д.И. Черкасов*



*Начальник отдела
УКЛОН полковник
полиции М.Ю. Виноградов*

ниях, отвечающих установленным требованиям;

- установление специального контроля за инструментами и оборудованием, используемыми для производства и изготовления наркотиков;
- запрет на использование наркотиков в медицинской деятельности частнопрактикующих врачей;
- запрет оборота аналогов наркотиков;
- особый порядок уничтожения наркотиков (комиссионно с составлением акта);
- преследование по уголовному закону нарушений правил их оборота, если это повлекло их утрату, если это деяние совершено лицом, в обязанности которого входит соблюдение указанных правил.

Предприятия Российской Федерации, осуществляющие производство и изготовление наркотических средств и психотропных веществ



ФГУП «Московский эндокринный завод»
(Москва)
ФГУП «ГосНИИОХТ» (Москва)
ГУП «Государственный завод медицинских препаратов» — дочернее предприятие «ГосНИИОХТ» (Москва)
ГУП «Государственный химико-фармацевтический завод» — дочернее предприятие «ГосНИИОХТ» (Москва)
ФГУП «Мосхимфармпрепараты» им. Н.А.Семашко» (Москва)
Томский химико-фармацевтический завод (Томск)
ОАО «Ай Си ЭН Октябрь» (Санкт-Петербург)
ОАО «Дальхимфарм» (Хабаровск)



Номенклатура производимых и изготавливаемых наркотических средств и психотропных веществ:

Наркотические средства:
бупренорфин, морфина гидрохлорид, омнопон, тримеперидин, фентанил, промедол, просидол, бупранал, кокаина гидрохлорид, тебаин-основание.

Психотропные вещества:
кетамин,
натрия оксибутират,
галотан (фторотан).

Производство и изготовление в Российской Федерации наркотических средств и психотропных веществ в 2003 году

Наименование наркотического средства и психотропного вещества	Произведено в пересчете на действующее наркотическое средство и психотропное вещество за 2003 г. (грамм)	Изготовлено в пересчете на действующее наркотическое средство и психотропное вещество за 2003 г. (грамм)	Запас (остаток) на действующее наркотическое средство и психотропное вещество по состоянию на 31 декабря 2003 г. (грамм)
Кокаин фармакопейный			50 508,48
Кокаин технический			885 304,03
Кодеин (кодеина фосфат и кодеина основание)		1 969 852,74	1 796 776,60
Кодеин основание		1 512 200,46	1 059 792,93
Кодеина фосфат		457 652,28	736 983,67
Морфин (морфина сульфат и морфина гидрохлорид)		93 323,73	96 504,81
Морфина гидрохлорид		87 692,53	81 878,17
Морфина сульфат		5 632,20	14 626,64
Суфентанил			0,40
Тебаин		311,31	7 229,55
Тримепиридин (промедол)	415 337,00	394 738,80	147 467,10
Фентанил	1 376,03	1 072,88	760,65
Галотан (фторотан)	29 587 983,20	29 587 983,20	
Кетамина гидрохлорид		604 626,61	425 606,72
Натрия оксибутират	1 472 621,00	1 462 713,00	10 324,94

Контроль за оборотом сильнодействующих и ядовитых веществ

Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» регулирует правоотношения, связанные с оборотом только средств и веществ, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации Перечень наркотиков и их прекурсоров, подлежащих контролю в нашей стране.

Вместе с тем, ряд психотропных веществ из списков Конвенции ООН 1971 года включены не в Перечень, а в Списки сильнодействующих и ядовитых веществ Постоянного комитета по кон-

тролю наркотиков. Меры контроля, установленные Законом о наркотиках, на указанную категорию веществ не распространяются (понятие «сильнодействующие вещества» применяется по исторически сложившейся практике только в России и ряде стран — бывших республик СССР).

В данной ситуации Российская Федерация воспользовалась предусмотренным Конвенцией 1971 года правом устанавливать над отдельными веществами меры контроля, которые сочтет целесообразными.

Таким образом, оборот 54 психотропных веществ и 7 прекурсоров из списков конвенций регулируется только нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области здравоохранения.

Сильнодействующие вещества (Список I ПККН)

Всего включено 122 вещества. Из них 54 внесены из списков Конвенции 1971 года, 7 — из списков Конвенции 1988 года, над 61 веществом контроль установлен Российской Федерацией

Ядовитые вещества (Список II ПККН)

Всего включено 65 веществ. Из них 11 включены из списков Конвенции 1988 года, над 54 веществами контроль установлен Российской Федерацией

Меры контроля за оборотом сильнодействующих веществ:

- лицензирование фармацевтической деятельности, связанной с оборотом сильнодействующих веществ (далее — СДВ), осуществляемой только юридическими лицами;
- приобретение по назначению врача по специальным рецептурным бланкам, подлежащих регистрации (подделка рецептов преследуется по закону);

- лицензирование ввоза-вывоза;
- выдача ПККН сертификатов на каждую ввозимую (вывозимую) партию СДВ;
- осуществление деятельности, связанной с оборотом СДВ, только в помещениях, отвечающих установленным требованиям;
- периодическая инвентаризация;
- преследование по уголовному закону нарушений правил оборота, если это повлекло их утрату или причинение другого вреда.

Контроль за оборотом прекурсоров

Прекурсоры (Список IV Перечня, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации) 26 веществ, оборот которых ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля. 22 вещества из списков Конвенции 1988 года, в отношении 4 веществ контроль установлен Российской Федерацией.

Меры контроля за оборотом прекурсоров:

- ограничение объемов приобретения и использования прекурсоров производственными нуждами юридического лица;
- лицензирование ввоза (вывоза), наличие сертификата ПККН на каждую партию ввозимых (вывозимых) прекурсоров, а также разрешения Росприроднадзора в случае, если прекурсор отнесен к ядовитым веществам;
- возможность отказа в выдаче лицензии Минэкономразвития России и сертификата ПККН на ввоз (вывоз) прекурсоров, если существуют достаточные основания полагать, что они предназначены для незаконного производства наркотиков;
- регистрация всех операций, при которых изменяется количество прекурсоров, в специальных журналах;
- обязанность юридических лиц, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом прекурсоров, информировать органы наркоконтроля о каждом случае, когда ко-

личество закупленного либо заказанного прекурсора превышает производственные нужды, а также о неоднократных случаях таких заказов.

Сведения об объемах производимых прекурсоров и предприятиях, производящих и использующих прекурсоры

По данным Роскомстата, суммарный объем производимых в России прекурсоров составляет от 8 до 9,5 млн. тонн в год, имеющиеся производственные мощности позволяют производить до 13 млн. тонн. В 2003 году внешнеторговый оборот составил более 222 тыс. тонн.

По данным Минпромэнерго России, прекурсоры в стране могут производить и использовать более 150 промышленных предприятий, относящихся к крупнотоннажным производствам.

Количество предприятий-потребителей прекурсоров и посредников в операциях с ними превышает 6 тыс., в т.ч. более 1,5 тыс. крупных.



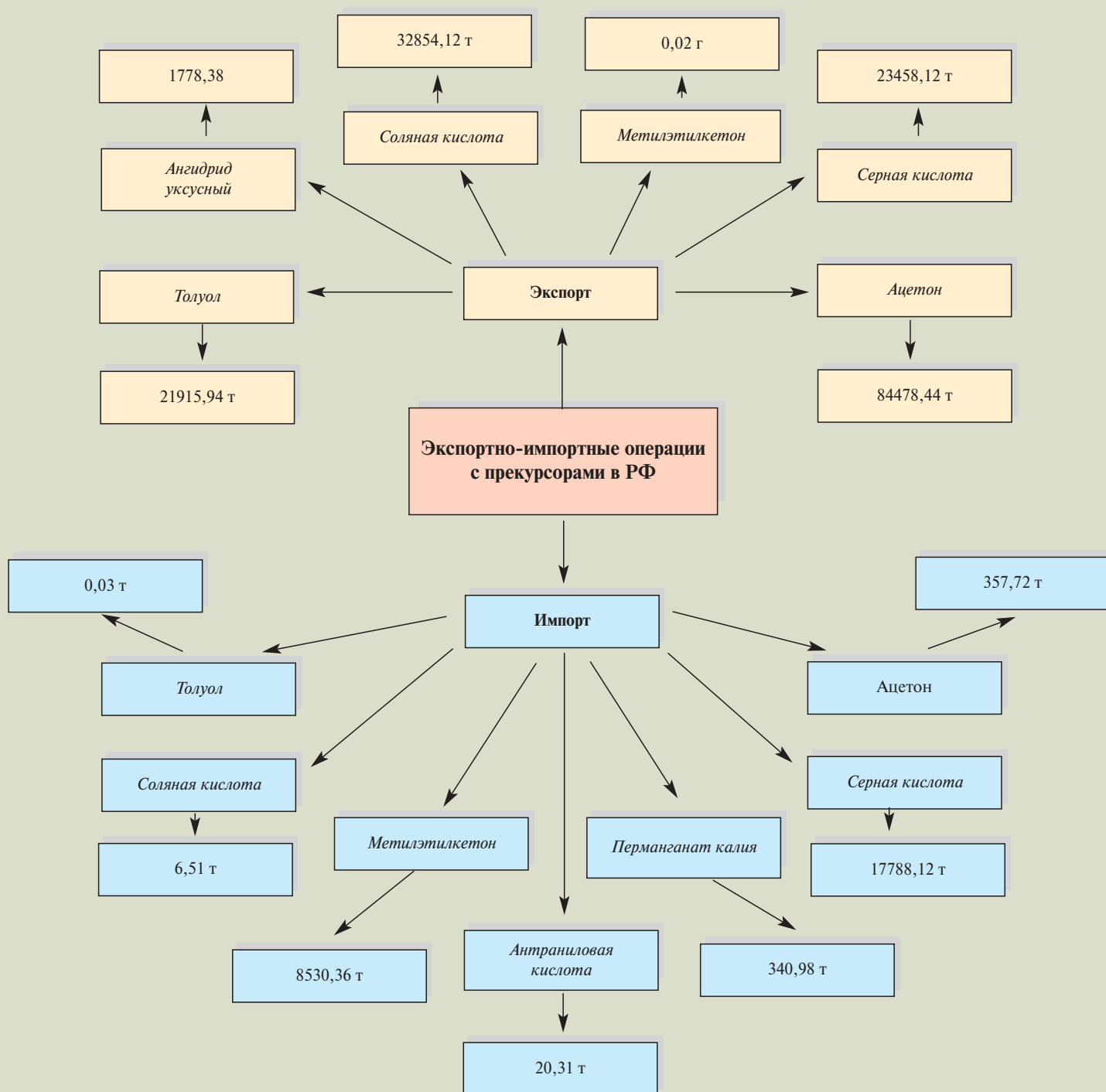
Предприятиями химического комплекса России производится пять наименований продукции, относящейся к группе прекурсоров, а именно: ангидрид уксусной кислоты, ацетон, толуол, серная и соляная кислоты.



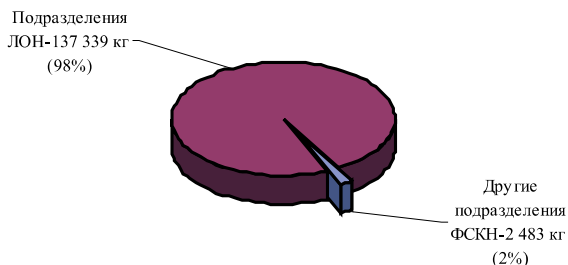
В 2003 году предприятиями химической промышленности Российской Федерации изготовлено около 3 тыс. тонн ангидрида уксусной кислоты (имеющиеся мощности позволяют изготовить почти 80 тыс. тонн), 135 тыс. тонн ацетона (210 тыс. тонн), 222 тыс. тонн толуола (265,5 тыс. тонн), 8 млн. тонн серной кислоты (11,5 млн. тонн).

В 2003 году и в первом полугодии 2004 года Российская Федерация экспортировала:
 — 1732,7 тонн ангидрида уксусной кислоты в Бельгию, Италию, Нидерланды, Францию;
 — 37611 тонн ацетона в Китай, Финляндию, Беларусь, Украину, Узбекистан;
 — 30555 тонн толуола в Беларусь, Финляндию;
 — 32865 тонн соляной кислоты в Казахстан, Беларусь.

Схема внешнеторгового оборота прекурсоров в 2003–2004 годах



За 10 месяцев 2004 г. изъято из незаконного оборота 139 822 кг прекурсоров



Анализ наркоситуации свидетельствует об увеличении объемов прекурсоров, изъятых из незаконного оборота. За 10 месяцев текущего года из незаконного оборота органами наркоконтроля изъято почти 140 тонн прекурсоров.

Увеличиваются масштабы незаконного изготовления наркотиков с использованием прекурсоров, незаконно приобретенных в сфере их легального оборота.

За последние три года пресечена деятельность более 150 крупных подпольных лабораторий, производивших наркотики на высокотехнологичном оборудовании, выявлено около 2500 фактов их кустарного изготовления в «домашних» условиях. Только за 10 месяцев 2004 года органами наркоконтроля ликвидировано 80 таких «производственных объектов».

Негативным фактором стало возобновление железнодорожных перевозок с Афганистаном, что создает предпосылки для активного использования этого вида транспорта не только для доставки крупных партий героина в Россию и другие страны, но и незаконных поставок прекурсоров в обратном направлении.

В настоящее время Российская Федерация участвует в организованных Международным комитетом по контролю наркотиков операциях «Топаз», «Пурпур» и проекте «Призма», в ходе которых осуществляется глобальный мониторинг оборота соответственно ангидрида уксусной кислоты (прекурсор героина), перманганата калия (прекурсор кокаина) и прекурсоров стимуляторов амфетаминового ряда.

Практическая реализация мониторинга строится на системе предварительных (предэкспортных) уведомлений в соответствии с положениями пункта 10 (а) статьи 12 Конвенции 1988 года.

По экспертным оценкам, в 2004 году урожай опия в Афганистане может достигнуть 4600 тонн, что достаточно для изготовления 460 тонн героина, или 4,5 млрд. «рыночных доз» этого наркотика. Для переработки такого объема опия в героин требуется от 8 до 10,5 тысяч тонн химических веществ — прекурсоров.

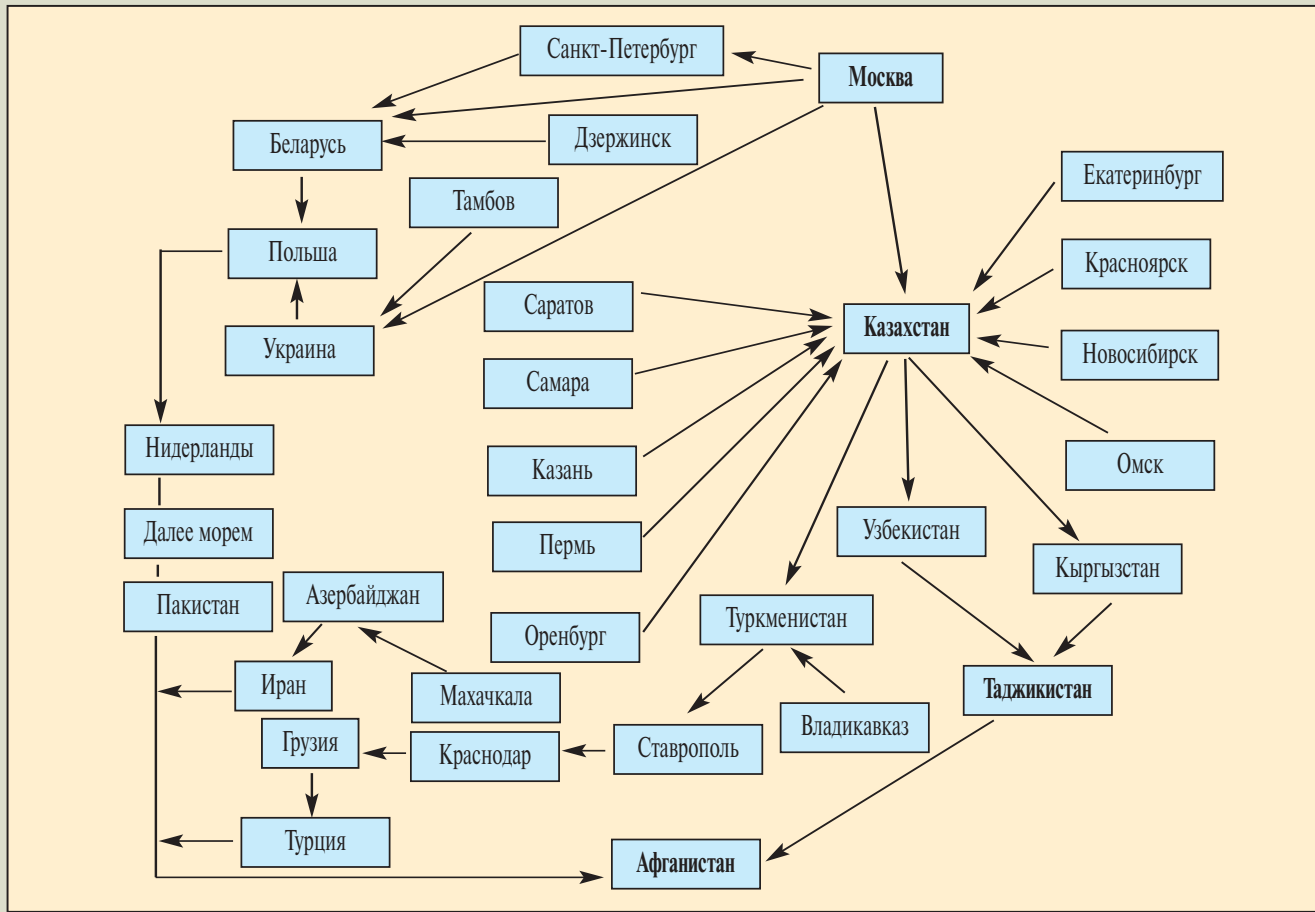
В Афганистане и близлежащих странах Азии отсутствуют крупные химические производства, способные поставлять на нелегальный рынок прекурсоры в необходимом количестве, а на территории промышленно развитых стран Западной Европы производство химических веществ сведено до минимума в связи с его экологической опасностью.

В то же время географическое положение России, характеризующееся относительной близостью наркоопасных регионов, и развитая химическая промышленность являются основными факторами, определяющими заинтересованность незаконных наркопроизводителей в вывозе прекурсоров с территории России и их транзите через ее территорию.

Эти обстоятельства позволяют предположить, что производимые на российских предприятиях прекурсоры через цепочку посредников, зарегистрированных как в России, так и в зарубежных странах или оффшорных зонах, могут попадать в Афганистан. В этой связи на первый план выходит задача обеспечения эффективного контроля за их ввозом (вывозом).



Основные маршруты предполагаемого незаконного ввоза (вывоза) прекурсоров



Контроль ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ и прекурсоров

(Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.1996 года № 278)



Контроль за культивированием конопли в промышленных целях



Несмотря на продолжающуюся реструктуризацию российского наркорынка в сторону увеличения доли высококонцентрированных наркотиков по-прежнему по объему изъятий и распространенности среди наркоманов доминируют наркотики растительного происхождения.

Одним из источников их поступления в незаконный оборот продолжают оставаться государственные посевы конопли, которые сосредоточены в 9 субъектах Российской Федерации на общей площади 4,5 тыс. гектаров. Несмотря на низкое содержание тетрагидроканнабинола в этой конопле, ее посевы продолжают оставаться объектом внимания заготовителей и потребителей наркотиков.

В России культивирование и переработку конопли осуществляют 90 агропромышленных объединений и 41 пенькозавод.

Основными сортами конопли, включенными в «Государственный реестр Российской Федера-

ции селекционных достижений, допущенных к использованию» и культивируемые в промышленных целях, являются «Диана», «Зеница», «Ингрета», «Кубанская ранняя», «Пава», «Славянка», «Южанка», ЮСО — 14 и ЮСО — 31.

В то же время существующая правовая база не позволяет обеспечить действенный контроль за культивированием конопли в промышленных целях.

Меры контроля за наркосодержащими растениями:

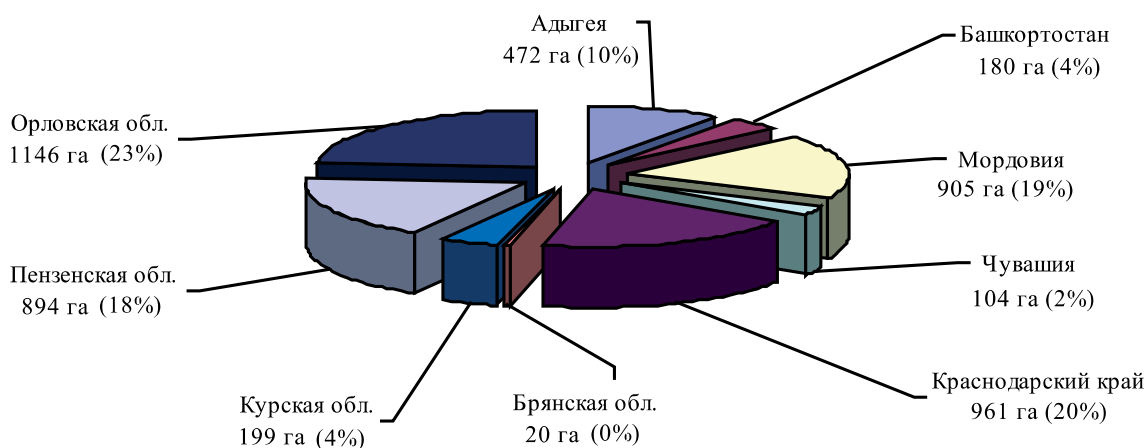
лицензирование культивирования растений для производства наркотиков⁵;

запрет культивирования конкретных сортов конопли, других растений, а также незаконного потребления или использования в незаконном обороте наркотиков;

разрешение культивирования наркосодержащих растений только государственным унитарным предприятиям в пределах государственных квот;

установление порядка разрешения культивирования и использования в промышленных целях.

Посевные площади конопли в Российской Федерации в 2004 году
(всего 4521 га)



⁵ Мера контроля предусмотрена законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности, однако на практике не применяется, т.к. культивирование растений для производства наркотиков запрещено Законом о наркотиках (разъяснение коллизии ниже)

III. Основные результаты деятельности подразделений по контролю за легальным оборотом наркотиков ФСКН России

(за 10 месяцев 2004 года)

Подразделения ЛОН являются специфическими структурами, поскольку реализуют как контрольно-разрешительные, так и оперативно-розыскные функции, которые, пересекаясь и дополняя друг друга, имеют одну общую цель — устранить причины и условия для поступления подконтрольных средств и веществ в незаконный оборот.

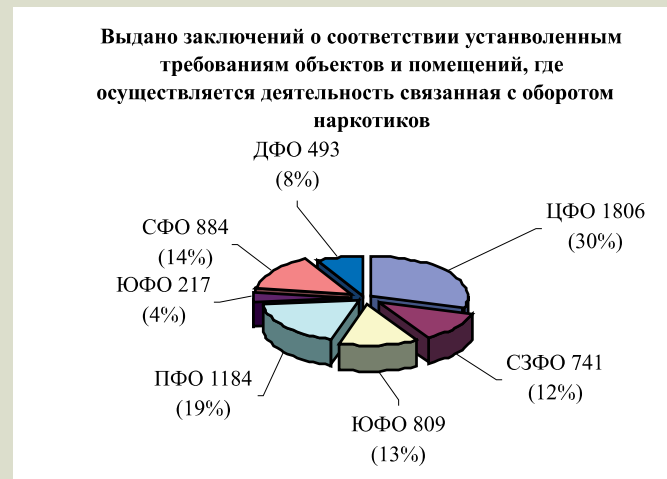
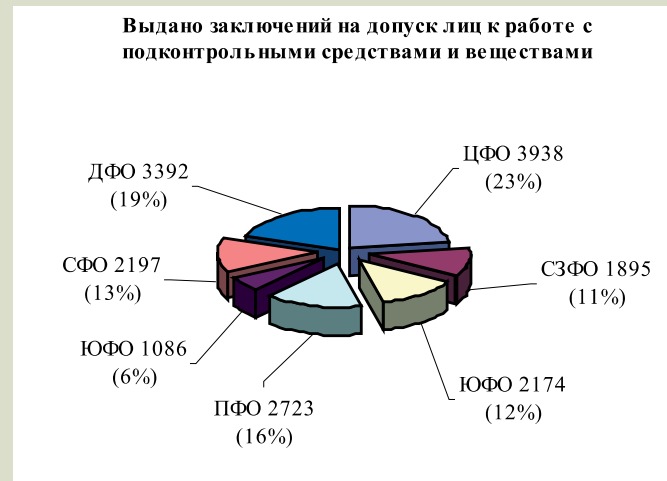


Заместитель начальника УКЛОН подполковник полиции В.В. Сулла

Обоснованность решения о создании таких подразделений подтверждают достигнутые результаты.

По состоянию на 1 ноября 2004 года деятельность, связанная с оборотом подконтрольных средств и веществ, осуществлялась в Российской Федерации на 30 043 объектах (2003 год — 28 429).

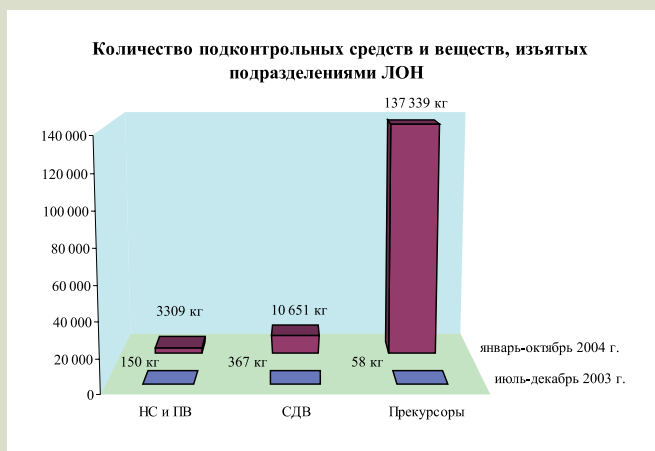
На этих объектах сотрудниками подразделений ЛОН проведено 14838 проверок (2003 год — 8 838), по результатам которых вынесено 3340 предписаний об устранении нарушений законодательства (2003 год — 2044), выявлено 330 нарушений законодательства, информация о которых направлена в соответствующие лицензирующие органы.



Выдано 6134 заключения о соответствии установленным требованиям объекта (помещения) юридического лица, где будет осуществляться деятельность, связанная с оборотом наркотиков (2003 г. — 2 614), а также 17405 заключений об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получают доступ непосредственно к наркотическим средствам и психотропным веществам, ограничений, препятствующих работе с этими средствами и веществами.

В этот же период из незаконного оборота изъято свыше 3,3 тонн наркотических средств и психотропных веществ, а также более 10,6 тонн





сильнодействующих веществ, более 137 тонн прекурсоров, что составляет соответственно 82% и 98% от количества, изъятого органами наркоконтроля в целом.

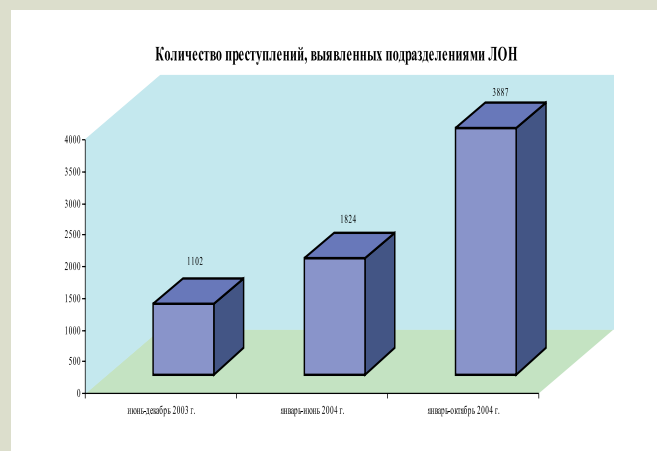
За январь-октябрь т.г. сотрудниками подразделений ЛОН выявлено почти 3,9 тыс. наркопреступлений, в т.ч. 1,6 тыс. — тяжких и особо тяжких. Пресечена деятельность 39 подпольных лабораторий по изготовлению наркотиков, или почти 50% выявленных органами наркоконтроля.

Наркопреступность в сфере легального оборота наркотиков

Приоритетной задачей ФСКН России по линии контроля за легальным оборотом наркотиков является активное противодействие поступлению наркотических средств, психотропных, сильнодействующих веществ и прекурсоров⁶ из сферы легального в незаконный оборот.



Сотрудники УКЛОН обсуждают план проведения оперативно-розыскных мероприятий



В этой связи Федеральная служба наделена целым рядом полномочий, в том числе правом осуществления в полном объеме оперативно-розыскной деятельности (ОРД).

Использование оперативно-розыскных сил, средств и методов позволяет своевременно выявлять и раскрывать глубоко латентные преступления в указанной области, устанавливать причины и условия, способствующие их совершению, принимать необходимые меры к их устранению.

Оперативно-розыскная деятельность по линии контроля за легальным оборотом наркотиков имеет специфические особенности.

Прежде всего, это относится к субъектам, совершающим преступления данной категории. Это, как правило, лица, занимающиеся коммерческой деятельностью или наделенные соответствующими должностными полномочиями, что определяет их социальный статус, позволяющий формировать у населения образ законопослушных граждан.

Высокоинтеллектуальный уровень правонарушителей, обусловленный наличием высшего и специального образования, позволяет им разрабатывать нестандартные схемы совершения преступлений в этой области. Именно поэтому данные преступления характеризуются повышенной степенью латентности и требуют от оперативных сотрудников зна-



Заместитель начальника УКЛОН полковник полиции М.Ю. Фонарев

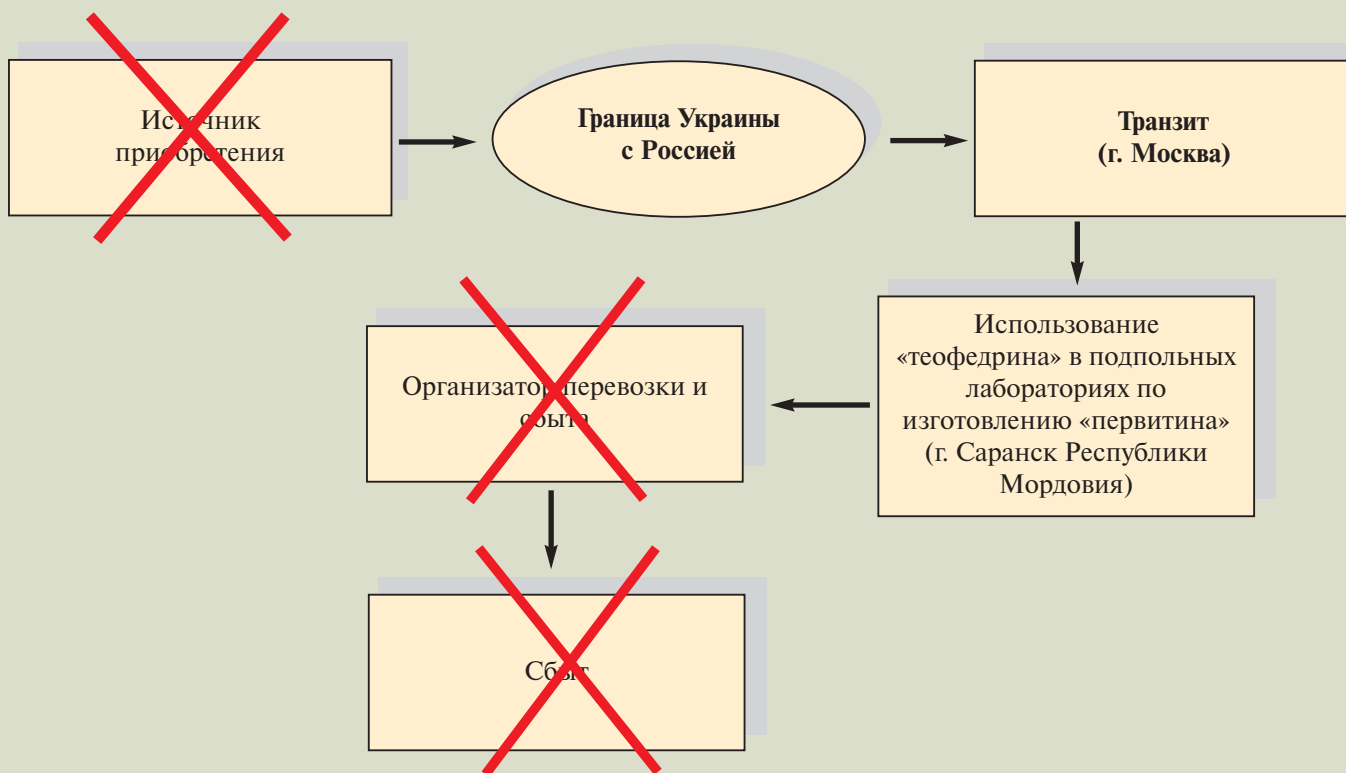
⁶ Далее, при необходимости, — НС, ПВ и СДВ.



ний широкого круга нормативных правовых актов и специальных технологий производства НС, ПВ, СДВ и прекурсоров, порядка их ввоза (вывоза), учета, хранения, использования и уничтожения.

Особое внимание сотрудники подразделений ЛОН уделяют выявлению и пресечению преступлений, совершаемых организованными преступными группами. За 10 месяцев 2004 год ими выявлено 206 преступлений этой категории (июль — декабрь 2003 года — 12).

В начале 2004 года в ходе проведения международной контролируемой поставки, совместно с сотрудниками украинских правоохранительных органов, пресечена деятельность группы лиц, организовавшей контрабандные поставки на территорию России из Чернигова (Украина) сильнодействующего вещества «теофедрин», предназначенного для последующего незаконного сбыта и использования для изготовления «первитина» в подпольных лабораториях Республики Мордовия.





Задержание организатора преступления



Опись вещественных доказательств



В январе т.г. в Москве пресечена деятельность международной организованной преступной группы, причастной к незаконным операциям с сильнодействующими веществами.

Четверо наиболее активных членов преступной группы арестованы. Из незаконного оборота изъято более 40 000 капсул сильнодействующего вещества «трамадол» производства Германии, предназначенного для незаконного сбыта в регионах России.

В марте т. г. в Кемеровской области пресечена деятельность межрегиональной организованной преступной группы численностью более 20 участников. Перекрыт канал пересылки и незаконного сбыта сильнодействующих лекарственных препаратов «реланиум» и «реладорм», осуществлявшийся почтовыми отправлениями из Дагестана в сибирский регион. Из незаконного оборота изъято более 250 кг указанных контролируемых веществ.

В мае 2004 года пресечена деятельность организованной преступной группы, наладившей систематические хищения по подложным документам сильнодействующих веществ с ФГУП «Московский эн-

докринный завод» и поставки их на территорию Сибирского федерального округа для дальнейшего незаконного сбыта. В ходе расследования удалось доказать 23 факта хищений таких веществ в количестве 7 млн. таблеток «нитрозепама» и 530 тыс. ампул «сибазона», общая стоимость которых по ценам «черного рынка» составила более 41 млн. рублей.

К уголовной ответственности привлечено 6 человек. В процессе проведения оперативных и следственных действий из незаконного оборота изъято 13 560 ампул «сибазона» и 400 530 таблеток «нитрозепама».

В ноябре 2004 года в Москве осуществлен комплекс оперативно-розыскных мероприятий по перекрытию канала контрабандного вывоза подконтрольных веществ участниками «грузинской» организованной преступной группы.

В результате изъято около 85 тыс. таблеток сильнодействующих веществ «фенobarбитал», «реланиум» и «сибазон» на общую сумму более 3,5 миллионов рублей по ценам «черного рынка». Организатор преступления арестован.



Оборудование, используемое для незаконного изготовления наркотиков



Сильнодействующие лекарственные препараты, предназначенные для контрабандного вывоза из России



IV. Проблемные вопросы нормативного обеспечения в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, выявленные ФСКН России

За полтора года с момента создания подразделениями по контролю за легальным оборотом наркотиков Федеральной службы проделана значительная работа, в результате которой удалось не только выявить и пресечь большое количество правонарушений, но и увидеть широкий спектр проблемных вопросов, существующих в этой сфере, не попадавших ранее по ряду причин в поле зрения правоохранительных органов.

Прежде всего, это серьезные пробелы в нормативном регулировании, отсутствие практических наработок в данной области, несовершенство информационной базы. Но несомненно, что одной из основных причин, оказывающих негативное влияние на ситуацию в сфере оборота наркотиков и прекурсоров, является несовершенство отдельных норм законодательства Российской Федерации. На практике такие пробелы создают предпосылки для утечки наркотиков в незаконный оборот.

В частности, значительные сложности в правоприменительной практике вызывает отсутствие нормативно установленного порядка производства, переработки, хранения, перевозки и ряда других видов оборота наркотических средств и психотропных веществ. В соответствии с Законом о наркотиках определение такого порядка относится к компетенции Правительства Российской Федерации, однако проект соответствующего постановления находится на стадии согласования уже несколько лет.

Такая же судьба у проектов постановлений Правительства Российской Федерации о порядке культивирования и использования наркосодержащих растений в промышленных целях, за исключением производства и изготовления наркотиков, а также о порядке уничтожения растений, содержащих наркотические вещества, в том числе дикорастущих.

При подготовке Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» разработчиками не было учтено, что Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» не предусмотрено культи-

вирование растений в целях использования их для производства наркотических средств и психотропных веществ.

Более того, пункт 5 статьи 18 последнего содержит прямое указание на то, что Правительство Российской Федерации не вправе устанавливать порядок разрешения культивирования растений, включенных в Перечень, в целях их использования для производства и изготовления наркотиков. Однако Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2002 г. № 423 «Об утверждении положения о лицензировании деятельности по культивированию растений, используемых для производства наркотических средств и психотропных веществ» такой порядок был установлен.

Реализация Правительством Российской Федерации положения об установлении порядка разрешения культивирования растений, включенных в Перечень, в промышленных целях в настоящее время невозможна, поскольку получение специального разрешения, то есть лицензии, для осуществления такого вида деятельности законодательством о лицензировании не предусмотрено.

Таким образом, возникла коллизия двух федеральных законов, которая привела к тому, что норма одного из них регулирует несуществующие в обществе правоотношения, связанные с культивированием растений в целях производства наркотиков, а норма другого, направленная на установление государственного контроля за культивированием наркосодержащих растений, не может быть реализована.

Вследствие такой «нестыковки» создаются реальные предпосылки для утечки наркосодержащих растений, культивируемых в промышленных целях, в незаконный оборот.

В целях устранения такого противоречия представляется необходимым внести соответствующие коррективы в статью 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Еще одна серьезная проблема связана с недавно произошедшими изменениями в уголовном законодательстве. В новой редакции уголовного закона не предусмотрена ответственность за нарушение правил оборота подконтрольных средств и веществ без наступления общественно опасных последствий.

С точки зрения гуманизации уголовного законодательства такое решение заслуживает только одобрения. Вместе с тем отсутствие вообще какого-либо вида ответственности за нарушение правил оборота наркотиков и прекурсоров, не повлекшее их утрату, ведет к ослаблению механизма обеспечения мер контроля в данной сфере.

Для устранения такого правового пробела Федеральной службой подготовлены предложения о дополнении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нормой, устанавливающей ответственность за нарушение правил оборота наркотиков, прекурсоров, а также контролируемых инструментов или оборудования, не повлекшее уголовно наказуемых последствий.

Много вопросов возникает в области контроля за оборотом сильнодействующих веществ. Как известно, половина из них в соответствии с международными конвенциями являются психотропными веществами либо прекурсорами. В то же время, действенные меры контроля в отношении сильнодействующих веществ законодательством не установлены, что создает благоприятные условия для злоупотребления ими.

Кроме того, статья 234 УК России устанавливает ответственность за незаконный оборот силь-

нодействующих веществ, однако регулирующего их оборот законодательного акта нет, а список сильнодействующих веществ (СДВ), составленный Постоянным комитетом по контролю наркотиков, в отличие от Перечня, не утвержден каким-либо нормативным правовым актом, что порождает в правоприменительной практике существенные проблемы.

В этой связи ФСКН России выдвинуто предложение о перенесении психотропных веществ и прекурсоров из списков СДВ в Перечень и, соответственно, установлении над ними контроля в рамках законодательства о наркотиках. Список остальных сильнодействующих веществ, не вошедших в Перечень, представляется целесообразным утвердить нормативным правовым актом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Федеральной службы.

Приоритетным направлением деятельности органов наркоконтроля является контроль за оборотом прекурсоров.

Потребность в прекурсорах у незаконных изготовителей наркотиков велика, поэтому любые сбои в системе контроля в этой сфере прямо создают условия для расширения масштабов незаконного производства наркотиков, как в нашей стране, так и за рубежом.

В то же время правовая база контроля за оборотом прекурсоров несовершенна, фактически она обеспечивает только контроль их ввоза и вывоза, да и то не в должной мере.

Пунктом 8 статьи 12 Конвенции 1988 года сторонам предлагается контролировать при помощи лицензирования не только оборот наркотиков, но и химических веществ, используемых для их изготовления.

Несмотря на это обстоятельство, а также то, что прекурсоры являются объектами, гражданский оборот которых ограничен, лицензирования видов деятельности, связанной с их оборотом, законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

Таким образом, меры контроля за оборотом данной категории веществ на территории России сводятся только к регистрации операций с ними в специальных журналах. Форма и порядок ведения таких журналов в соответствии с Законом о наркотиках определяются Правительством Российской Федерации, однако соответствующее постановление по данным вопросам также не утверждено.

Более того, законодательством не предусмотрено предоставление юридическими лицами от-



Сотрудники организационно-аналитического отдела УКЛОН

четности о деятельности, связанной с оборотом прекурсоров, по аналогии с отчетностью по наркотикам, что существенно затрудняет контроль в этой сфере.

Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» в соответствии с пунктом 8 статьи 12 Конвенции предусматривает ограничение используемых юридическим лицом объемов прекурсоров производственными нуждами. В то же время понятие «производственные нужды», а также порядок их расчета законодательством Российской Федерации не определены.

На практике такие пробелы позволяют юридическим лицам приобретать, хранить и использовать прекурсоры в произвольных объемах, порой не связанных с производственной необходимостью. Без таких норм невозможно осуществлять эффективный контроль над обоснованностью их приобретения на внутреннем рынке, а также при ввозе в Российскую Федерацию.

В соответствии со статьей 188 Уголовного кодекса Российской Федерации незаконное перемещение через границу прекурсоров, не отнесенных к ядовитым веществам, квалифицируется как контрабанда обычных товаров. Учитывая повышенную общественную опасность данных контролируемых веществ, представляется целесообразным усилить степень уголовной ответственности за такое деяние, отнеся прекурсоры к предметам преступления, предусмотренного частью 2 указанной статьи.

В целях разрешения перечисленных выше проблем контроля за оборотом прекурсоров Фе-

деральной службой подготовлен пакет проектов соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов, который находится в настоящее время на согласовании в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти.



Особо следует отметить, что в указанный пакет вошел проект Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам ввоза (вывоза) наркотиков и прекурсоров, в котором предусмотрено непосредственное участие ФСКН России в процессе выдачи соответствующих разрешительных документов на такие операции, что позволит усилить контроль за переправкой партий контролируемых средств и веществ через границу Российской Федерации, а также отслеживать маршруты их следования к потребителям.

Безусловно, что выше приведены не все проблемы в сфере нормативного обеспечения контроля за оборотом наркотиков и прекурсоров. Представляется, что по мере их выявления в процессе деятельности органов наркоконтроля перечень таких «белых пятен» в законодательстве будет расширяться, что в свою очередь потребует со стороны Федеральной службы разработки комплекса дополнительных нормотворческих мер для их решения.

Заключение

По оценкам экспертов, несмотря на принимаемые меры в сфере контроля за легальным оборотом наркотиков, в ближайшие годы возможен рост количества преступных посягательств на такие объекты, что неизбежно приведет к увеличению объемов утечки подконтрольных средств и веществ в незаконный оборот.

Анализ сложившейся наркоситуации в России позволяет прогнозировать увеличение объемов контрабандных поставок синтетических стимуляторов, лекарственных наркопрепаратов и психотропных веществ, прежде всего из стран Западной Европы и государств СНГ, имеющих с Российской Федерацией «прозрачные границы».

Наличие развитой химической индустрии и несовершенство контроля в этой сфере деятельности будут стимулировать незаконную реализацию химических веществ, используемых для изготовления наркотиков, в страны их традиционно незаконного производства, а также утечку прекурсоров в сферу незаконного производства и изготовления наркотиков внутри страны.

Продолжится распространение незаконного культивирования растений, содержащих наркотические вещества, а, учитывая огромную собст-

венную растительную базу для незаконного изготовления наркотиков, возможно значительное увеличение объемов их заготовок.

Увеличатся объемы контрабандных поставок наркотических средств опийной и каннабисной группы из Афганистана и других государств Центральной Азии.

На объектах легального оборота возможно дальнейшее развитие подпольного производства наркотических средств синтетического происхождения с использованием контролируемых средств и веществ, а также инструментов или оборудования.

Возрастет роль преступных сообществ, действующих в сфере наркобизнеса, сопровождаемая усилением их проникновения в государственные и частные коммерческие структуры, деятельность которых связана с оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Учитывая заинтересованность организованных преступных групп в установлении контактов с международными и зарубежными структурами наркобизнеса, борьба с незаконным ввозом-вывозом наркотиков и прекурсоров будет все более приобретать характер борьбы с организованной преступностью.

Подготовлено к печати в редакции журнала «Наркомат».
Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № 77-17239 от 15 января 2004 года.

Адрес редакции:
115280, Москва, ул. Велозаводская, д. 6а
Тел./факс: 323–3365, 323–3361, 323–3360
118–8947, 118–8955,
E-mail: video-as@mail.ru

Отпечатано в ЗАО «Фабрика Офсетной Печати»
Москва, ул. Авиамоторная, д. 2



КОНТРОЛЬ ЗА ЛЕГАЛЬНЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



журнал боевых действий

НАРКОМАТ

Госнаркоконтроля России

Подписной индекс 84189 в каталоге «Роспечати».