

АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЗА РУБЕЖОМ

Доклад о международной стратегии по контролю за наркотиками за 2008 г. — Россия*

Бюро Государственного департамента США
по вопросам борьбы с наркотиками и правоохранительной деятельности

Раздел I.

Контроль за распространением наркотиков и химических веществ

I. Резюме

Поставки наркотиков из Афганистана и их распространение стали серьезными проблемами для российских правоохранительных органов и государственных органов здравоохранения в 2007 г. По оценкам Министерства здравоохранения, около 6 млн россиян (из 143 млн населения), или 4,2%, регулярно принимают наркотики. По оценкам российских официальных лиц, ежегодно около 10 тыс. чел. умирают от передозировки наркотиков и еще 70 тыс. смертей, как полагают, связано с употреблением наркотиков. По существующим оценкам, почти 70% новых случаев заражения ВИЧ связаны с внутривенным употреблением наркотиков, а 90% наркоманов, принимающих инъекционно наркотики, инфицированы гепатитом С.

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) сообщает о том, что ситуация с резким ростом числа наркоманов, наблюдавшаяся в постсоветский период, начинает стабилизироваться. Правительство России начало предпринимать шаги по решению проблем здоровья населения, связанных с употреблением наркотиков. В школьные программы санитарного просвещения и программы работы с молодежью и другими уязвимыми слоями населения начинают включать информацию о вреде употребления наркотиков и связи между инъекционным приемом наркотиков и ВИЧ/СПИДом. Однако государственные программы лечения наркоманов не эффективны и малодоступны. Россия — участница Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988г.

II. Положение дел в стране

Россия является как пунктом транзита, так и рынком потребления героина, опия, марихуаны, "экстази" и других опасных незаконных веществ, включая синтетический инъекционный наркотик, состоящий из смеси героина и триметилфентанила и называемый

"Белым Китаем". Наркотики в России почти исключительно афганского происхождения и часто имеют своей конечной целью страны Европы. Протяженность границы России с Казахстаном — 7000 км, что примерно вдвое больше протяженности границы США с Мексикой, и она плохо охраняется. Розничный сбыт героина и прочих наркотиков внутри России осуществляется различными преступными группировками, включая, в частности, российские организованные преступные группы, центрально-азиатские, кавказские, русские/славянские и цыганские.

III. Меры по борьбе с наркотиками, предпринятые в 2007 г.

Политические инициативы ФСКН первоначально создавалась как Государственный комитет по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ГКПН), который в 2004 г. был преобразован в Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков. ФСКН насчитывает 35 тыс. сотрудников и имеет свои управления в каждом из регионов России. Со времени своего создания ФСКН подчеркивала необходимость борьбы с отмыванием денег и другими аспектами наркоторговли. Подразделение ФСКН по борьбе с отмыванием денег тесно сотрудничает с Министерством внутренних дел (МВД), Федеральной службой безопасности (ФСБ) и Федеральной таможенной службой (ФТС), но ее главным партнером является Федеральная служба по финансовому мониторингу (ФСФМ). Кроме того, ФСКН по-прежнему прилагает усилия по созданию эффективной системы надзора за химической промышленностью. До создания ФСКН контроль за исходными веществами для синтеза химических соединений и фармацевтических препаратов осуществлялся различными ведомствами на основе большого числа разрозненных инструкций и постановлений. Для производства, транспортировки, сбыта, ввоза или вывоза контролируемых веществ требуется получение лицензии ФСКН.

18 октября 2007 г. президент Владимир Путин подписал указ о создании Государственного антинаркотического комитета. Заявленной целью недавно со-

* По материалам сайта посольства Соединенных Штатов Америки в России <http://russian.moscow.usembassy.gov>.

АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЗА РУБЕЖОМ

зданного государственного координационного органа является подготовка предложений президенту по государственной антинаркотической политике, координация деятельности различных государственных органов и участие в международном сотрудничестве в сфере борьбы с наркотиками. Комитет возглавляется директором ФСКН и в него входят 7 федеральных министров, 14 руководителей федеральных служб, представитель Министерства иностранных дел, вице-спикеры Государственной думы и Совета Федерации и другие официальные лица. На региональном уровне созданы антинаркотические комиссии, возглавляемые руководителями администраций регионов.

На международном уровне президент Владимир Путин разрешил ФСКН иметь в иностранных государствах 50 официальных представителей для содействия обмену информацией и проведению совместных расследований. В 2008 г. ФСКН планирует открыть представительства в десяти странах: Австрии, Афганистане, Иране, Казахстане, Кыргызстане, Китае, США, Таджикистане, Украине и Узбекистане. ФСКН также отмечала, что ее официальный представитель в Казахстане будет работать с Центральноазиатским региональным информационно-координационным центром (CARICC), создаваемым Управлением ООН по наркотикам и преступности (UNODC) в Алматы, Казахстан. Данный центр будет служить региональным пунктом связи, анализа и обмена оперативной информацией в режиме реального времени по трансграничной преступности, а также центром по организации и координации совместных операций. Помимо России в состав данного центра входят Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Поправки к Уголовному кодексу от 7 февраля 2006 г. снижают минимальные размеры незаконных наркотических средств, за хранение которых наступает уголовная ответственность отменяют закон от ноября 2003 г., смягчающий наказание за хранение наркотиков "для личного пользования" с максимальных трех лет лишения свободы до штрафа. Поправки 2006 г. отменяют категорию "средней условной дозы" и вводят следующие понятия "крупного" и "особо крупного" размера наркотических средств (в граммах) в целях определения наказания за преступления, связанные с наркотиками: маковая соломка (20/500), гашиш (2/25), героин (0,5/2,5), марихуана (6/100), опий (1/25) и метадон (0,5/2,5).

Российские законодатели продолжают стремиться к ужесточению наказаний для наркоторговцев. В конце 2007 г. на рассмотрение Думы был внесен проект закона о внесении изменений в Уголовный кодекс,

устанавливающих уголовную ответственность за ввоз в Россию синтетических аналогов наркотических веществ, передающих полномочия по расследованию таких правонарушений из ФТС в ФСКН и ужесточающих наказание со штрафа до 7 лет лишения свободы.

Правоохранительные меры

С января по ноябрь 2007 г. МВД зарегистрировало 216 062 преступления, связанных с незаконным оборотом наркотиков, выявило 96 692 лица, совершивших преступления, и направило в суд 134 370 уголовных дел. Нижеприведенная таблица содержит данные об общем количестве наркотиков (в кг), изъятых в 2006 г. и за 9 мес. 2007 г. всеми правоохранительными органами России (по данным ФСКН).

По данным ФСКН, в результате проведенных изъятий подскочили цены почти на все виды наркотиков на территории России. Средняя розничная цена одного грамма героина в 2007 г. составила 56 долл. США против 51,54 долл. США в 2006 г. В 2005 г. средняя цена составляла 40 долл., в 2004 г. — 30 долл., и в 2003 г. — 20 долл. США. Оптовая цена 1 кг героина в 2007 г. составляла около 26 000 долл. США. Разброс цен составлял от 11 300 до 75 200 долл. за 1 кг в зависимости от качества и удаленности от границы России с Казахстаном.

Время от времени сообщается об обнаружении в России подпольных лабораторий по производству амфетамина. В ноябре 2007 г. ФСКН сообщила об об-

Таблица

Общее количество наркотиков,
изъятых в 2006 г. и за 9 мес. 2007 г.
всеми правоохранительными органами России, кг

Наименование	2006 г.	Янв.—сент. 2007 г.
Гашиш	678	1300
Марихуана	16353	12000+
Маковая соломка	1671	20000+
Опий	238	417
Героин	1981	1337
Кокаин	21	155
Психотропные вещества	521	397
Химикаты-прекурсоры	1699	10192
Синтетические наркотики	178	194

наружении в лаборатории в Ростовской области 100 г амфетамина, 300 таблеток метамфетамина и большого количества реактивных гранат. В результате расследования был арестован 25-летний аспирант-химик местного университета, который, как утверждается, руководил данной лабораторией. ФСКН также сообщила об изъятии в 2007 г. в подпольной лаборатории в Санкт-Петербурге 6 кг триметилфентанила. В результате операции по изъятию в подпольной лаборатории в Московской области были обнаружены метилфентанил, метадон и амфетамины. Дальнейшее расследование российских компетентных органов показало, что химический процесс производства изъятых наркотиков был значительно сокращен, что свидетельствует об основательной подготовке лаборантов в области химии и их хорошем знании процессов химического преобразования. По сообщениям ФСКН, большинство изъятий триметилфентанила происходит в небольших количествах (300—600 г) в Северо-Западной и Западной частях России.

Хотя производимые в России таблетки МДМА (экстази) плохого качества, они привлекательны для российской молодежи из-за низкой цены (всего 5 долл. США за таблетку) по сравнению с 20 долл. США за одну таблетку, ввозимую из-за границы (главным образом, из Нидерландов и Польши). Санкт-Петербург считается главными воротами для контрабанды в Россию МДМА иностранного производства. В 2007 г. российскими компетентными органами изъято 1,6 кг МДМА у двух литовцев, задержанных в Воронеже, городе, который находится приблизительно в 500 км южнее Москвы, — пример того, как наркоторговцы из прибалтийских государств въезжают в страну через Санкт-Петербург и доставляют наркотики не только в Москву, но также и в некоторые более удаленные районы страны.

1 ноября 2007 г. сотрудники ФСКН и ФСБ изъяти 10 т ангидрида уксусной кислоты и арестовали троих человек в г. Дзержинске — приблизительно в 250 км восточнее Москвы, где находится единственный в России завод по его производству. Как сообщается, изъятые прекурсоры были лишь частью более крупной партии, предназначенной для отправки наркоторговцам в Афганистан. По мнению российских компетентных органов ангидрид уксусной кислоты предполагалось переправить в Афганистан на грузовом автомобиле через Таджикистан под видом растворителя, используемого в производстве пластмасс, а также под видом средства от комаров.

Употребление кокаина не имеет широкого распространения, но начинает расти. Реальные доходы населения в России за последние несколько лет не-

уклонно повышались, тогда как цена кокаина оставалась неизменной, что делало этот наркотик все более доступным для потенциальных потребителей. Кокаин легко приобрести в Москве и Санкт-Петербурге. Он часто завозится в Россию через порты Санкт-Петербурга и, в меньшей степени, Новороссийска. Экипажи судов, перевозящих фрукты из Латинской Америки в Россию, являются удобной средой для поиска потенциальных курьеров. В качестве примера эффективного международного сотрудничества правоохранительных органов: в течение 9 мес. 2007 г. Агентство США по борьбе с наркотиками (DEA) и российские правоохранительные органы провели ряд операций, в результате которых были осуществлены несколько значительных изъятий кокаина общим весом 124 кг, а также 127 200 долл. США. В каждом из этих случаев в контрабанде многокилограммовых партий кокаина участвовали граждане Латвии, России и Украины — члены экипажей судов, перевозивших бананы из Южной Америки в Санкт-Петербург. Другим, менее распространенным, способом контрабанды является доставка кокаина в Россию курьерами, использующими пассажирские авиарейсы, часто через третьи страны в Европе, а также из США.

Руководители ФСКН также сообщали о случаях использования Интернета для сбыта незаконных наркотиков. По сообщениям ФСКН, в России находятся сотни сайтов по продаже незаконных наркотиков в России и за рубежом. ФСКН сообщает о своем стремлении разработать технологию, препятствующую торговле наркотиками при помощи Интернета.

Существующие в России законодательство и механизм финансового мониторинга способствуют отслеживанию, изъятию и конфискации всех преступных доходов. Российское законодательство предусматривает такие методы ведения следствия, как прослушивание телефонных разговоров, обыск, изъятие и выемка документации. Принятый в 2004 г. закон "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" предоставляет правовую защиту всем участникам уголовного процесса. Прокуроры и следователи могут рекомендовать судье предпринять меры по защите свидетелей, если им становится известно об угрозе жизни или имуществу участника судебного процесса. Меры, предпринимаемые по защите участника такой программы, могут включать в себя личную охрану или охрану собственности, изменение внешности, замену документов, переселение на другое место жительства и изменение места работы. Российское правительство издало нормативные акты и выделило средства из федерального бюджета на ис-

полнение законодательства. Администрация Президента внесла на рассмотрение Думы проект закона о досудебном соглашении о сотрудничестве; ожидается, что он будет принят.

В 2006 г. в российское законодательство вернулось положение о конфискации, позволяющее судам изымать имущество осужденного наркоторговца, если доказано, что оно было приобретено на средства от торговли наркотиками.

Коррупция

Есть указания на то, что масштабы коррупции должностных лиц в России значительно увеличились за последние несколько лет. О связанной с наркотиками коррупции чиновников высокого ранга сообщений не поступало. В мае 2006 г. в Москве по обвинению в вымогательстве были задержаны пятеро сотрудников ФСКН, следствие по данному делу продолжается. С октября 2006 г. по октябрь 2007 г. были возбуждены уголовные дела в отношении 16 сотрудников ФСКН, включая одного генерала, начальника Департамента оперативного обеспечения ФСКН, обвиняемого в злоупотреблении служебными полномочиями и прослушивании телефонных переговоров в корыстных целях. Сведений о том, что эти обвинения имеют отношение к наркотикам, не имеется.

На государственном уровне правительство России не занимается поощрением или поддержкой незаконного производства или сбыта наркотических средств, психотропных и других контролируемых веществ или отмывания доходов от незаконного оборота наркотиков. Ни один чиновник высокого ранга не был замечен в участии, поощрении или поддержке незаконного производства или сбыта таких средств или веществ или отмывании доходов от незаконного оборота наркотиков.

Договоры и соглашения

Россия является участницей Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г. с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом о поправках к Единой конвенции о наркотических веществах 1972 г. и Конвенции ООН о психотропных веществах 1971 г. Российско-американский Договор о взаимной правовой помощи вступил в силу 31 января 2002 г. Россия подписала Конвенцию ООН против коррупции, Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и ее Протоколы о пресечении торговли людьми и против незаконного ввоза мигрантов.

Правительство России подписало более 30 двусторонних соглашений о сотрудничестве в области борьбы с наркотиками, включая Меморандум о взаимопонимании с Агентством США по борьбе с наркотиками с целью развития двустороннего сотрудничества в области противодействия незаконному обороту наркотиков и химикатов-прекурсоров. В октябре 2007 г. ФСКН России и Центр мониторинга наркотиков и наркомании ЕС подписали Меморандум о взаимопонимании с целью обмена информацией и профессиональными знаниями в области незаконного оборота наркотиков.

Культивирование и производство

Официальных статистических данных о масштабах культивирования опиума в России не существует, а по данным американского правительства, российские посевы опиума вряд ли превышают 1000 га. В России небольшие незаконные поля опийного мака площадью от одного до двух гектаров встречаются в Сибири, в омской, новосибирской и томской областях, а также в районе границы с Центральной Азией. Обычно опиум выращивают на небольших участках на заднем дворе или на полях под прикрытием посадок других культур. Конопля произрастает в России в диком виде, а также выращивается в различных количествах — от нескольких растений до посадок площадью в несколько гектаров. Ежегодно российские власти проводят Операцию "Мак" с целью уничтожения незаконных посевов мака и конопли. Основными районами выращивания конопли являются Приморье, Алтайский Край, а также Амурская область и Республика Тыва. В 2007 г. руководители ФСКН сообщали о наращивании усилий по уничтожению посевов конопли на территории национального парка в районе г. Сочи, места проведения зимних Олимпийских игр 2014 г.

Ввоз и транзит наркотиков

Опиаты (и в меньшей степени гашиш) ввозятся в Россию контрабандным путем из Афганистана через государства Центральной Азии по так называемому северному маршруту. По оценкам ФСКН, ежегодно из Афганистана в Россию контрабандным путем ввозится 60 т героина. Контрабандный груз обычно перевозят в автомобилях по сети шоссейных дорог, связывающих населенные районы Юго-Западной части России и Западной Сибири. Контрабандный груз часто перевозят в транспортных средствах, груженых луком, капустой, арбузами и медом. Курьеры иногда пользуются пассажирскими поездами, кроме того, нередки случаи интракорпорального провоза наркотиков так называемыми глотателями.

Для пресечения провоза наркотиков ежегодно с 2003 г. правоохранительными органами государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности (Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана) проводится операция "Канал". В ходе операции, которая проводится 2 раза в год продолжительностью в одну неделю, дополнительными сотрудниками усиливаются пункты контроля на путях пересечения основных маршрутов на российской границе и в Центральной Азии с целью проведения активных мероприятий по обыску лиц, подозреваемых в контрабанде, и осмотра их автомобилей на наличие наркотиков, химикатов-прекурсоров и средств, полученных от наркоторговли. В 2007 г. мероприятия операции "Канал" проводились с 28 августа по 3 сентября и с 26 ноября по 3 декабря. В операциях 2007 г. участвовали наблюдатели из Азербайджана, Китая, Латвии, Литвы, Монголии, Польши, Агентства США по борьбе с наркотиками, Узбекистана, Украины, Финляндии, Эстонии, а также сотрудники ФСКН и Интерпола. По сообщениям ФСКН в результате этих двух семидневных операций правоохранительными органами стран-членов ОДКБ были изъяты 890 кг героина, 1348 кг гашиша, 35 кг синтетических наркотиков, 1366 единиц оружия, 26 105 патронов, а также химикаты-прекурсоры. Россия и другие страны-члены Шанхайской организации сотрудничества также пытались использовать ШОС в качестве инструмента противодействия контрабанде наркотиков в Афганистане и Центральной Азии.

Красноречивым примером того, какие объемы наркотиков ввозятся в Россию контрабандным путем, является изъятие в Москве в мае 2007 г. 436 кг героина. Изъятие такого значительного количества наркотиков стало одним из крупнейших изъятий героина за последние годы, среди которых было изъятие 242 кг в июле 2006 г., 158 кг в октябре 2006 г., а также двух изъятий в августе 2005 г. — 165 кг и 156 кг, соответственно.

Такие российские города, как Екатеринбург, Самара, Омск и Новороссийск, также становятся центрами наркоторговли. В 2005 г. в Оренбурге было зарегистрировано изъятие 362 кг героина.

Изъятие 20 т маковой соломки в октябре 2007 г. в Санкт-Петербурге на борту прибывшего из Нидерландов судна также говорит о том, что Санкт-Петербург является крупным пунктом контрабанды не только кокаина, но и остальных видов наркотиков.

Синтетические наркотики, производимые в России, а также в странах Европы (Нидерланды и Польша), проникают через западные границы России в обоих направлениях. Большая часть этой контрабандной деятельности опять же сосредоточена в

Северо-Западной части России, вокруг Санкт-Петербурга.

Руководители ФСКН продолжают говорить о значительном росте контрабанды наркотиков в Россию, последовавшем за выводом российских пограничников с афгано-таджикской границы в 2005 г. Российские войска оставались в Таджикистане после распада Советского Союза, но ушли оттуда по окончании срока действия договора, регулировавшего их присутствие.

Государственные программы. Сокращение спроса

Российские власти пытаются проводить в жизнь комплексную стратегию борьбы с наркотиками, сочетающую профилактику, лечение и правоприменение. В сентябре 2005 г. была запущена федеральная программа, цель которой — сократить к 2020 г. масштабы наркомании в России на 16—20% по сравнению с уровнем 2004 г., что означает сокращение числа наркоманов на 950 000—1 200 000 чел. Среди прочих обязанностей ФСКН поручено добиваться сокращения спроса, в связи с чем в последнее время она начала проводить широкую информационно-разъяснительную кампанию. При поддержке проекта "Здоровая Россия 2020" Агентства США по международному развитию и содействию Управления международного сотрудничества в области борьбы с наркотиками и правоохранительной деятельности Государственного департамента США в учебные планы средних школ и методические пособия для учителей, одобренные Министерством образования, включаются материалы, направленные на снижение спроса на наркотики.

В рамках проекта "Здоровая Россия" также создана программа работы со сверстниками, рассчитанная на молодежь 15—18 лет из группы высокого риска и предусматривающая использование профессиональных учебных заведений, молодежных клубов, неправительственных организаций, летних лагерей и других специальных программ, создаваемых региональными правительствами. Эти программы были опробованы в Оренбургской области, находящихся в первой десятке по распространению ВИЧ/СПИД в России, и Ивановской области, занимающей восьмое место по уровню бедности в России, а также распространены на Иркутскую и Сахалинскую области, находящиеся на основных путях распространения наркотиков. Программа работы со сверстниками рассказывает молодежи о последствиях употребления наркотиков и обучает молодых людей необходимым жизненным навыкам, помогающим избежать наркомании. В 2006 г. ФСКН совместно с Лигой здоровья нации запустили программу профилактики под названием "Волна здоровья —

Займись собой", направленную на укрепление здоровья детей и предупреждение наркомании в четырех городах: Самаре, Саратове, Волгограде и Астрахани.

По данным ФСКН, по состоянию на февраль 2007 г., в лечебных учреждениях России находились 400 тыс. официально зарегистрированных наркоманов. Однако в отчете организации "Human Rights Watch" (ноябрь 2007 г.) отмечалось, что эффективность лечения, проводимого в наркодиспансерах, "настолько низка, что является ничтожной" и представляет "нарушение права на здоровье". В лечебных учреждениях Санкт-Петербурга применяются новые методы когнитивной терапии, но недостаточно исследован метод заместительной терапии (например, программы с применением метадона или бупренорфина), который остается незаконным и политически чувствительным. Национальный институт здравоохранения США начал работать с исследовательскими центрами Санкт-Петербурга по изучению альтернативных режимов лечения наркомании, приемлемых для правительства России. Признаком продвижения в данном направлении является запрос Министерства здравоохранения специального доклада о медикаментозном лечении наркомании. В 2007 г. партнер Агентства США по международному развитию компания Transatlantic Partners Against AIDS организовала поездку в Китай для небольшой группы ведущих российских политиков, активистов, чиновников и специалистов по наркотикам для ознакомления с программой медикаментозной терапии, применяемой при лечении ВИЧ-инфицированных пациентов, также являющихся хроническими наркоманами, в частности потребителями инъекционных наркотиков.

IV. Политические инициативы и программы США

Цели и задачи

Главной программной целью американской антинаркотической политики в России является содействие расширению возможностей российских правоохранительных органов в противодействии угрозе наркотрафика как в Россию, так и через ее территорию, развитию сотрудничества российских правоохранительных органов с правоохранительными органами США. Соединенные Штаты также продвигают программы, направленные на сокращение спроса на наркотики и выступают в поддержку более эффективных программ лечения наркоманов.

Двустороннее сотрудничество

В 2002 г. правительство России и Управление международного сотрудничества в области борьбы с наркотиками и правоохранительной деятельности Государственного департамента США (INL) подписали письмо-соглашение, разрешающее оказывать непосредственное содействие российским властям в области борьбы с наркотиками и правоохранительной деятельности. К трем текущим проектам относятся: проект "Южная граница", реализация которого приведет к созданию подразделений по пресечению контрабанды наркотиков вдоль российско-казахстанской границы, в частности в Саратове, Оренбурге, Челябинске, Кургане и Омске; проект "Северо-Западная таможня", в рамках которого оказывается техническое содействие управлениям Федеральной таможенной службы в Санкт-Петербурге и Калининграде; и проект "Южные морские порты" по оказанию технического содействия управлениям Федеральной таможенной службы в каспийском и черноморских портовых городах (Астрахани, Новороссийске и Сочи). В рамках антинаркотического проекта Совета "Россия—НАТО" сотрудники Агентства США по борьбе с наркотиками и российские преподаватели проведут в Москве шесть учебных курсов для коллег из Афганистана и Центральной Азии на базе Домодедовского учебного центра МВД России. Данные учебные курсы помогут органам полиции Афганистана и стран Центральной Азии бороться с крупными организациями по контрабанде героина. Соединенные Штаты также оказывают техническое содействие при проведении реформ в таких областях, как уголовное судопроизводство, взаимная правовая помощь, борьба с коррупцией и отмыванием денег.

Перспективы

Правительство России уделяет большое внимание усилиям по борьбе с наркотиками и показывает свою готовность углублять и укреплять сотрудничество с Соединенными Штатами и другими странами в этой сфере. Правительство США будет продолжать поддерживать Россию и оказывать ей содействие в реализации ее комплексной долгосрочной государственной стратегии по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и наркоманией путем осуществления многопрофильных постоянных проектов, сочетающих предоставление оборудования и оказание технического содействия.

Раздел II

Отмывание денег и финансовые преступления

Россия является региональным центром. Ее финансовая система не привлекает значительного числа вкладчиков, хотя, благодаря быстрому экономическому росту в различных отраслях, их число неуклонно растет. Преступные элементы из России и соседних стран продолжают использовать финансовую систему России для отмывания денег в силу знания языка, культуры и экономической системы. Большая часть отмываемых денежных средств поступает, похоже, не от деятельности, связанной с производством или незаконным оборотом наркотиков, хотя такая деятельность имеет место. Специалисты полагают, что большая часть проходящих через Россию денежных средств, полученных незаконным путем, поступает от преступной деятельности внутри страны, включая контрабандные операции и уклонение от уплаты налогов, таможенных пошлин. Несмотря на достигнутый прогресс в борьбе с финансовыми преступлениями, Россия остается уязвимой для такой преступной деятельности из-за огромного богатства природными ресурсами, широкого распространения организованной преступности и, как сообщают, высокого уровня коррупции. К другим уязвимым местам относятся: проницаемые границы, географическое положение России, играющей роль моста между Европой и Азией, слабая банковская система с низким уровнем доверия к ней со стороны населения и недостаточное финансирование регулирующих и правоохранительных органов. По оценке органа финансовой разведки России, в 2007 г. российскими гражданами могло быть отмыто до 11 млрд долл. США.

Россия недавно внесла в законодательство изменения, разрешающие прямое иностранное владение и инвестиции в российские финансовые организации. По данным Центрального Банка, приток частного капитала в 2007 г. достиг 82,3 млрд долл. США (против 41,6 млрд в 2006 г.).

В Российской Федерации имеется законодательная и регулирующая основа для преследования и привлечения к ответственности за совершение финансовых преступлений, включая отмывание денег и финансирование терроризма. Принятый в 2001 г. Федеральный закон № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" обязывает банковские и небанковские финансовые организации отслеживать и сообщать о некоторых видах операций, вести учет и идентифицировать своих клиентов. В соответствии с данным законом организации, законодательно обязанные подавать сведения, включают банки, кредитные организации, профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховые и ли-

зинговые компании, федеральную службу почтовой связи, торговцев ювелирными изделиями и драгоценными металлами, букмекерские конторы, а также компании по управлению инвестиционными и негосударственными пенсионными фондами. Другими лицами, подпадающими под действие этого закона являются агентства недвижимости, юридические и нотариальные конторы, а также лица, оказывающие юридические или бухгалтерские услуги, предполагающие осуществление определенных финансовых операций.

Соблюдение российского законодательства о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма обеспечивают различные регулирующие органы. Центральный банк России (ЦБР) контролирует кредитные организации; Федеральная служба страхового надзора осуществляет надзор за страховыми компаниями; Федеральная служба по финансовым рынкам регулирует деятельность организаций, осуществляющих управление негосударственными пенсионными и инвестиционными фондами, а также деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг; Федеральная служба по финансовому мониторингу (ФСФМ) регулирует деятельность риэлторских и лизинговых компаний, ломбардов и участников игровой индустрии; пробирная палата при Министерстве финансов контролирует организации, покупающие и продающие драгоценные металлы или камни.

ЦБР выпустил методические рекомендации по борьбе с отмыванием денег в кредитных учреждениях, в которые вошли программа идентификации своих клиентов и правила внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Банки обязаны получать и в течение пяти лет после прекращения обязательств между кредитной организацией и клиентом хранить информацию о физических и юридических лицах и выгодоприобретателях компаний-клиентов. Кроме того, банки должны принять правила внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и назначить специальных должностных лиц, ответственных за их соблюдение. Закон №115-ФЗ обязывает банки идентифицировать своих клиентов, прежде чем оказывать финансовые услуги физическим или юридическим лицам. Банки обязаны сообщать в Федеральную службу по финансовому мониторингу обо всех подозрительных операциях, а также операциях, подлежащих обязательному контролю. Санкции против организаций, не выполняющих требования об обязательном предоставлении от-

четной информации, включают отзыв лицензии, ограничение некоторых банковских операций и возможное административное или уголовное наказание. За нарушение российского закона о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма ЦБР может наложить административный штраф на кредитную организацию и ее должностных лиц. По российскому законодательству, юридические лица не подлежат уголовной ответственности. Максимальное уголовное наказание для физических лиц, осужденных за отмывание денег и финансирование терроризма предусмотрена в виде лишения свободы на срок 10 лет и соответствующих штрафов.

Все финансовые учреждения, от которых это требуется по закону, обязаны отслеживать и сообщать властям о любых операциях на сумму, равную или превышающую 600 тыс. руб. (приблизительно 22 000 долл. США), включающих или относящихся к наличным платежам, переводу денежных средств, денежным выигрышам, ломбардным операциям, операциям с драгоценными камнями и металлами, выплатам по страхованию жизни или лицам, в странах постоянного проживания которых отсутствует адекватное, по мнению российского правительства, законодательство по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Финансовые учреждения, от которых это требуется по закону, обязаны также сообщать о сделках с недвижимым имуществом на сумму, равную или превышающую 3 млн руб. (приблизительно 115 400 долл. США). Финансовые учреждения должны разработать критерии выявления подозрительных операций и своевременно сообщать о них в орган финансовой разведки. Обо всех операциях с участием юридического или физического лица, включенного в правительственный перечень лиц, причастных к экстремистской деятельности или терроризму, необходимо сообщать в орган финансовой разведки.

На основании Указания № 1317-У, российские финансовые организации должны информировать ЦБР об установлении корреспондентских отношений с банками-нерезидентами, действующими в офшорных зонах (перечень которых установлен Российской Федерацией и приведен в Приложении 1 к данному Указанию). ЦБР рекомендует финансовым организациям применять более жесткие правила внутреннего контроля в отношении операций с организациями-нерезидентами. Иностранные банки могут открывать на территории России лишь дочерние предприятия, которые подчиняются российским контролирующим органам. Иностранным банкам не разрешается открывать филиалы в России. Российским банкам

также необходимо получать разрешение ЦБР для открытия предприятия за рубежом.

В соответствии с Законом № 395-І "О банках и банковской деятельности" кредитные организации должны уведомлять ЦБР обо всех назначениях на должности руководителей, а также членов советов директоров и наблюдательных советов. Российский закон запрещает назначение анонимных или доверенных лиц на должности членов советов директоров или наблюдательных советов. ЦБР вправе отказать в назначении руководящего должностного лица, если данное лицо не соответствует квалификационным требованиям, устанавливаемым ЦБР.

В России создана система страхования вкладов для банков. Для участия в системе страхования вкладов банку необходимо продемонстрировать ЦБР соответствие требованиям законодательства о банковской деятельности и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В настоящее время в системе страхования вкладов участвуют 911 из 1145 российских банков.

Ст. 8 Закона 115-ФЗ предусматривает создание органа финансовой разведки, который называется Федеральной службой по финансовому мониторингу (ФСФМ). ФСФМ является независимым органом исполнительной власти, который до сентября 2007 г. находился в административном подчинении Министерства финансов, а сейчас подчиняется главе правительства. ФСФМ отвечает за сбор, анализ и распространение отчетов от организаций, обязанных предоставлять отчеты о подозрительных операциях, а также операциях, подлежащих обязательному контролю. Почти все финансовые учреждения отправляют отчеты в ФСФМ в зашифрованном виде с помощью предоставленных ФСФМ программ. Согласно ежегодному отчету ФСФМ за 2006 г., в государственной базе данных содержится 6,3 млн отчетов об операциях с денежными средствами или другими активами на общую сумму около 900 млрд долл. США. Ежедневно ФСФМ получает около 30 тыс. сообщений об операциях. ФСФМ также регулирует деятельность риэлторских и лизинговых компаний, ломбардов и игорных заведений. ФСФМ уполномочена передавать полученные сведения в соответствующие правоохранительные органы для дальнейшего расследования, например по уголовным делам — в Департамент экономической безопасности МВД, о деятельности, связанной с наркотиками, — в ФСКН, по делам о терроризме — в ФСБ России. Будучи административным органом, ФСФМ не имеет каких-либо правоприменительных или следственных полномочий.

Руководитель ФСФМ возглавляет Межведомственную комиссию по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, которая отвечает за мониторинг и обеспечение согласованных действий правительства в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В состав комиссии входят 12 министерств и правительственных ведомств.

В каждом из семи федеральных округов, на которые поделена Российская Федерация, имеется территориальный орган ФСФМ. Управление по Центральному федеральному округу находится в Москве; остальные шесть расположены в основных финансовых и промышленных центрах России (в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Хабаровске, Новосибирске и Ростове-на-Дону). Территориальные управления взаимодействуют с региональными правоохранительными и иными властными структурами для расширения объема информации, получаемой ФСФМ, а также осуществляют надзор за соблюдением подконтрольными организациями законодательства, направленного против отмывания денег и финансирования терроризма. Кроме того, территориальные управления обязаны выявлять и регистрировать на региональном уровне все находящиеся на данной территории ломбарды, риэлторские компании и игорные заведения. Территориальные управления также координируют усилия ЦБР и других контролирующих органов по выполнению законов против отмывания денег и финансирования терроризма. Российский закон об отмывании денег наделяет ФСФМ соответствующими полномочиями по сбору сведений о деятельности инвестиционных и негосударственных пенсионных фондов, игорного бизнеса, агентств недвижимости, адвокатов, нотариусов, лиц, оказывающих юридические или бухгалтерские услуги, и компаний по торговле драгоценными металлами и камнями.

За первое полугодие 2007 г. ФСФМ зарегистрировала 5603 преступления, связанных с отмыванием денег, по сравнению с 7957 сообщениями за весь 2006 г. По сообщениям руководителей МВД, 4535 уголовных дел 2007 г. были направлены в суд. По сообщениям ФСФМ и МВД, количество подозрительных операций за 2007 г. примерно равно их количеству за 2006 г., при этом оба ведомства отмечают, что такое количество дел, переданных в суд, было достигнуто благодаря возросшему взаимодействию двух правоохранительных ведомств.

Располагая законодательным и правоприменительным механизмами, Россия приступила к ведению громких судебных дел об отмывании денег. В течение

2007 г. ЦБР отозвал лицензии 44 банков за несоблюдение законодательства о банковской деятельности. Из них 30 банков лишились лицензии за нарушение российского законодательства о противодействии отмыванию денег. Инициатива ЦБР о запрете занимать руководящие должности в банковской сфере лицам, осужденным за отмывание денег, за введение которого выступал первый заместитель председателя ЦБР Андрей Козлов, убитый в 2006 г., все еще ждет своего воплощения.

Российское законодательство предусматривает возможность отслеживания, изъятия и конфискации всех преступных доходов, а не только связанных с незаконным оборотом наркотиков. Российское законодательство также наделяет правоохранительные органы полномочиями по использованию таких методов следствия, как обыск, изъятие, а также идентификация, замораживание, изъятие и конфискация денежных средств или других активов. Компетентные органы могут принудить физические лица предоставить документы, относящиеся к преступной деятельности, включая отмывание денег. Следователи и прокуроры могут обращаться в суд за санкцией на замораживание или изъятие имущества, полученного в результате совершения преступления, хотя в законе предусмотрены исключения, запрещающие изъятие имущества, являющегося основным жильем. Правоохранительные органы имеют полномочия по установлению и отслеживанию имущества, которое подлежит или может подлежать конфискации или в отношении которого имеются подозрения, что оно является доходом от преступной деятельности или используется для финансирования терроризма. В соответствии с законом о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма финансовые организации должны приостановить операции, подозреваемые в участии в финансировании терроризма, на срок до двух дней и сообщить о них в орган финансовой разведки. ФСФМ может продлить срок приостановления операции еще на 5 дней. Для приостановления операции на срок свыше 7 дней требуется постановление суда.

В соответствии со своими международными соглашениями, Россия признает решения иностранных судов о конфискации доходов от преступной деятельности на своей территории и может передать конфискованные доходы от преступной деятельности иностранному государству, чей суд вынес постановление о конфискации. Однако российское законодательство все еще не предусматривает изъятие инструментов совершения преступления. Компетентные органы могут изымать компании, только если смогут продемонстрировать, что они были приобретены на средства, полученные от преступной деятельности. За-

конные компании не могут быть конфискованы лишь на том основании, что они были использованы для содействия совершению преступления.

Однако Администрация Президента России и правоохранительные органы выражают озабоченность по поводу неэффективного применения российского законодательства о конфискации. Правительство предложило поправки, которые в настоящее время находятся на рассмотрении Государственной думы. Данные поправки облегчают выявление и изъятие преступного инструментария и доходов. Российские правоохранительные органы обладают достаточными силовыми полномочиями для отслеживания активов, а законодательство позволяет их конфискации. Однако, как сообщают, большинству сотрудников правоохранительных органов не хватает опыта и специальных знаний в этих областях.

В Российской Федерации принят ряд законов и указов по расширению возможностей для борьбы с терроризмом. Указ "О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001г." вводит уголовную ответственность за умышленное предоставление или сбор средств для совершения террористических актов и обязывает соответствующие ведомства конфисковывать активы террористических групп. Ст. 205.1 Уголовного кодекса, вступившая в силу в октябре 2002г., устанавливает уголовную ответственность за финансирование терроризма. На основании Резолюции 1373 СБ ООН банки могут немедленно замораживать средства, подозреваемые в использовании для финансирования терроризма.

ФСФМ сообщает о том, что занимается мониторингом 1300 лиц, подозреваемых в финансировании терроризма, включая свыше 900 российских граждан, 170 российских организаций и свыше 200 иностранных лиц. Российское правительство ведет перечень отечественных и международных организаций и физических лиц, причастных к экстремистской деятельности или терроризму. Данный перечень доводится до всех учреждений, на которые распространяется действие закона о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и используется правоохранительными органами для выявления и изъятия активов. Российские власти опираются на пять источников информации при составлении перечня указанных лиц:

- а) международные организации, такие, как перечни Комитета по санкциям СБ ООН, учрежденного Резолюцией 1267;
- б) решения российских судов;
- в) рекомендации Генерального прокурора;

г) результаты расследований МВД (при условии, что последующие решения суда не отменили или отклонили результаты расследования);

д) двусторонние соглашения, содержащие взаимно выработанные списки организаций, причастных к экстремистской или террористической деятельности.

По представлению Генеральной прокуратуры Верховный суд России на сегодняшний день утвердил официальный перечень 17 террористических организаций.

В 1999 г. США и Россия подписали Договор о взаимной правовой помощи, вступивший в силу 31 января 2002 г. Хотя Россия оказывала содействие Соединенным Штатам в расследовании дел о финансировании терроризма, Россия и США продолжают расходиться во взглядах на цели процесса включения организаций в список террористических организаций Комитета по санкциям СБ ООН, учрежденного Резолюцией 1267. Эти политические разногласия затруднили двустороннее сотрудничество на данном форуме. Правоохранительные органы США регулярно обмениваются оперативной информацией со своими российскими коллегами. Тесное сотрудничество российских и американских ведомств продолжилось и укрепилось в 2007 г.

Россия является членом Международной группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) и в четвертом квартале 2007г. прошла третий раунд взаимной оценки. Россия также является членом двух региональных организаций, аналогичных ФАТФ. Она входит в Экспертный комитет Совета Европы по оценке мер в сфере борьбы с отмыванием денег и в Евразийскую группу по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, одним из основателей которой она является. Секретариат Евразийской группы находится в Москве. ФСФМ создала Международный учебно-методический центр по финансовому мониторингу для оказания технического содействия, главным образом, в виде подготовки кадров для органов финансовой разведки и прочих заинтересованных министерств и ведомств, задействованных в противодействии отмыванию денег и терроризму. Данный центр также занимается проведением исследований по этим проблемам. Председательствуя в Евразийской группе, орган финансовой разведки России продолжает играть ведущую роль в регионе. ФСФМ является членом группы Эгмонт. ФСФМ подписала соглашения о сотрудничестве с органами финансовой разведки 24 стран, включая США.

В январе 2001 г. Россия ратифицировала Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности. Россия является участницей Конвенции ООН

о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма и Конвенции ООН против коррупции.

Благодаря активному принятию и выполнению всеобъемлющего законодательства о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма Россия создала правовые и правоприменительные механизмы для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. Россия также внесла вклад в повышение способности региона противодействовать отмыванию денег и финансированию терроризма. Тем не менее, остаются серьезные уязвимые места. В России находятся одни из самых изощренных виновников мошенничества и отмывания денег, активно использующих компьютерные средства и Интернет. России необходимо усилить контроль за фиктивными компаниями и более тщательно проверять банки, не осуществляющие традиционную банковскую деятель-

ность. В целях недопущения подрыва усилий России по созданию хорошо функционирующего режима противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма из-за повальной коррупции и недостатков условий хозяйствования России необходимо ликвидировать должностную коррупцию и повысить прозрачность финансового сектора и деятельности компаний. Также следует выделять необходимые средства регулирующим и правоохранительным органам, позволяющие им выполнять свои обязанности. Необходимо работать над повышением эффективности законодательства о конфискации активов и его применения, включая принятие закона о конфискации инструментов совершения преступления в дополнение к конфискации доходов от преступной деятельности. В заключение, России необходимо продолжать играть ведущую роль путем постоянного участия в деятельности региональных и международных организаций по осуществлению режима противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.