



УДК614.2 – 615.015.6

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ МЕДИЦИНСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННОЙ С ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

А.Ю. АБРАМОВ¹
О.В. ГРИДНЕВ²

¹Российский университет дружбы народов, г. Москва

²Первый московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова

e-mail: dekanat_med@rudn.ru

Меры по контролю в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров нашли закрепление, как в международных актах, так и в национальном законодательстве России. Несмотря на то, что Закон № 294-ФЗ не проводит разграничения между понятиями государственного контроля и государственного надзора. На наш взгляд, Закон № 294-ФЗ регулирует вопросы осуществления государственного надзора, поскольку субъекты подобной государственной деятельности наделены юрисдикционными полномочиями.

Ключевые слова: наркотические средства, государственная антинаркотическая политика, контроль, лицензионные требования и условия.

Контроль (надзор) в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров имеет общегосударственное значение. В Указе Президента РФ № 690 от 9 июня 2010 года «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» отмечено, что «на эффективности государственной антинаркотической политики отрицательно сказывается отсутствие государственной системы мониторинга развития наркоситуации».

Принципы организации системы контроля (надзора) над наркотическими средствами и психотропными веществами отражены в ст. 34 и 39 Единой Конвенции Организации Объединенных Наций о наркотических средствах 1961 г. и ст. 15 и 23 Конвенции о психотропных веществах 1971 г.

Единая Конвенция ООН о наркотических средствах 1961 г. Содержит следующие положения:

Статья 34. Меры надзора и инспекции
Стороны требуют:

а) чтобы все лица, получающие лицензии в соответствии с постановлениями настоящей Конвенции, или занимающие директорские или контрольные должности в государственных предприятиях, созданных в соответствии с настоящей Конвенцией, обладали надлежащей квалификацией для эффективного и точного проведения в жизнь постановлений таких законов и правил, которые изданы с этой целью; и

б) чтобы правительственные власти, фабриканты, торговцы, ученые, научные институты и больницы вели записи, показывающие количества каждого изготовленного наркотического средства и каждого отдельного приобретения и использования наркотических средств. Эти записи соответственно сохраняются в течение не менее двух лет. При пользовании книжками с корешками для выписывания рецептов (подп. 2 б ст. 30) эти книжки, включая корешки, также сохраняются в течение не менее двух лет.

Эти требования нашли отражение и в Российском законодательстве о контроле и надзоре, в частности в ст. 8 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее Закон № 3-ФЗ):

«1. Оборот наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров на территории Российской Федерации осуществляется только в целях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров, подлежит лицензированию и осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

3. Правительство Российской Федерации устанавливает порядок допуска лиц к работе с наркотическими средствами, психотропными веществами и внесенными в Список I прекурсорами.



4. Правительство Российской Федерации устанавливает перечень инструментов, оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств, психотропных веществ, а также правила их разработки, производства, изготовления, хранения, перевозки, пересылки, отпуска, реализации, распределения, приобретения, использования, ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации, уничтожения.».

Кроме того, в Российской Федерации вопросы контроля (надзора) в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ (включая лицензионный контроль), регламентированы Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Закон № 294-ФЗ).

Цель исследования: на основании анализа имеющихся законодательных актов сделать обоснование для совершенствования имеющихся нормативных актов в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Материалы и методы исследования: монографический, аналитический.

Результаты и обсуждение. Все эти принятые законы требуют, на наш взгляд, пояснений.

В законе № 294-ФЗ имеется норма, регламентирующая особенности организации и проведения отдельных видов проверок, имеющих значимую специфику (их 20). В числе 20 – лицензионный контроль (надзор) и контроль (надзор) за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Особенности проведения их в части предмета, оснований проверок и сроков их проведения, могут устанавливаться другими федеральными законами.

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» к отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля (надзора), применяются положения Закона № 294-ФЗ. Таким образом, вопросы осуществления государственного контроля (надзора) за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, включая и контроль (надзор) за соблюдением медицинскими организациями лицензионных требований и условий в обозначенной сфере деятельности регламентируются Законом № 294-ФЗ.

Несмотря на то, что Закон № 294-ФЗ не проводит разграничения между понятиями государственного контроля и государственного надзора, на практике и в научной литературе эти разновидности проверочной деятельности имеют определенные различия.

Надзор – форма деятельности государственных органов по обеспечению законности. Контроль – деятельность, заключающаяся в проведении испытаний, экспертиз, оценок или измерений характеристик объекта. Полученные результаты сравниваются с установленными требованиями для определения степени соответствия по каждой из этих характеристик.

По сути, надзорная деятельность является составной частью государственного управления и представляет собой особый вид контроля. В отличие от контроля, который преимущественно осуществляется в отношении организационно подчинённых органов, надзору же подлежит деятельность всех субъектов управления. Надзор является надведомственным по своему характеру. Органы надзора проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных объектах и имеют право в процессе контроля применять меры административного воздействия, как к физическим, так и к юридическим лицам.

Надзор на основании объёма осуществляемых полномочий может быть классифицирован на два вида – общий (прокурорский) и административный.

Общий надзор – деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов в сфере управления. Общий (прокурорский) надзор осуществляется в отношении соблюдения Конституции Российской Федерации и всего текущего законодательства. Согласно ст. 60 Федерального закона РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах» надзор за исполнением данного федерального закона осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации.

Административный надзор – специфическая разновидность государственного контроля. Суть состоит в наблюдении за исполнением действий в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, подзаконных актов. Административный надзор осуществляется специальными государственными органами (Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков и Росздравнадзором) либо администрацией органов, организаций.

Например, медицинские организации, деятельность которых связана с наркотическими средствами и психотропными веществами, на основании утверждённых Постановлением Правительства РФ от 06.08.1998 № 892 (ред. от 08.12.2011) «Правил допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами, а также к деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ» имеют право допускать к работе строго определённый круг лиц. В данном случае администрация медицинской



организации обязана регулярно проводить внутриорганизационные мероприятия по надзору за соблюдением правил допуска лиц самостоятельно.

Анализ положений Закона № 294-ФЗ позволяет сделать вывод, что он регулирует вопросы осуществления именно государственного надзора, поскольку субъекты подобной государственной деятельности наделены юрисдикционными полномочиями, т.е. полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, в том числе и при выявлении нарушений в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Институт надзора играет важнейшую роль в регулировании отношений, складывающихся в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Однако, государственные органы осуществляющие надзор за соблюдением законодательства об обороте наркотических средств и психотропных веществ, могут выполнять и контролирующие функции.

Согласно Постановления Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 644 «О порядке предоставления сведений о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и регистрации операций, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ и их прекурсоров», юридические лица – владельцы лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, обязаны отчитываться о количестве каждого произведённого, изготовленного, ввезённого (вывезенного), отпущенного и реализованного наркотического средства и психотропного вещества, а также о запасах по состоянию на 31 декабря отчётного года. Количество и запасы наркотических средств и психотропных веществ в отчётах указываются в пересчёте на действующее наркотическое средство и психотропное вещество. Юридические лица направляют копии своих отчётов в Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации с учётом сводных отчётов, определяет на год, следующий за текущим годом, потребность Российской Федерации в наркотических средствах, психотропных веществах и веществах находящихся под международным контролем не включённых в Перечень. Сведения о потребностях в наркотических средствах, психотропных веществах и веществах, находящихся под международным контролем, не включённых в Перечень, на следующий год представляются в Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. К сведениям прилагаются описание метода, используемого для определения потребности в них, а также информация о численности практикующих в Российской Федерации врачей, стоматологов, количестве аптечных, лечебно-профилактических учреждений и больничных коек.

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков использует содержащиеся в отчётах сведения:

- для осуществления в установленном порядке контроля за оборотом в Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и веществ, находящихся под международным контролем не включённых в Перечень;

- для подтверждения соответствия сведений о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, государственным квотам;

- для составления отчётов Российской Федерации о видах деятельности» связанных с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и веществ, находящихся под международным контролем не включённых в перечень, по формам в соответствии с международными договорами Российской Федерации и для представления их в международный комитет по контролю над наркотиками в установленном в этом Комитете порядке.

Полномочия органов прокуратуры в сфере государственного и муниципального контроля (надзора) установлены Законом № 294-ФЗ.

Проекты ежегодных планов проверок всеми контролирующими органами в срок до 1 ноября года, предшествующего проведению плановых проверок, подлежат передаче в органы прокуратуры для формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Согласно ч. 7 ст. 2 Закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля могут привлекать к проведению мероприятий по контролю экспертов и экспертные организации.

Законодательство о контроле (надзоре) динамично совершенствуется на всех этапах от разработки проекта закона до применения нормативных и правовых актов в практической деятельности. Одним из таких примеров является ужесточение требований к подготовке нормативных актов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» установлено, что проекты нормативных ак-



тов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) подлежат направлению в Минэкономразвития России на заключение об оценке регулирующего воздействия.

По данным Минэкономразвития России, в Российской Федерации проходит более 20 млн. проверок (без учета налоговых проверок и проверок правоохранительных органов), на которые расходуется более 162 млн. руб. из федерального бюджета.

В России насчитывается свыше 29 тыс. объектов, на которых осуществляется деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Еще в декабре 2003 г. ФСКН России совместно с другими министерствами и ведомствами была проведена всероссийская оперативно-профилактическая операция "Допинг". Основной целью операции являлось выявление каналов утечки из легального оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сильнодействующих веществ, а также выявление нарушений установленных норм, правил, требований и условий при обороте лекарственных средств, подлежащих предметно-количественному учету, в аптечных и лечебно-профилактических учреждениях.

При проверке 4639 объектов были выявлены многочисленные факты нарушений установленных правил, по результатам проверки выдано 522 предписания об устранении нарушений, составлено 80 протоколов об административных правонарушениях, возбуждено 196 уголовных дел. Изъято: около 64 кг. наркотических лекарственных средств в таблетках, 70 л. растворов наркосодержащих лекарственных препаратов, 50 кг сильнодействующих веществ, более чем 260 т. прекурсоров, а также 8 единиц оборудования и 211 поддельных или незаконно выданных рецептов на получение наркотиков. Установлены всевозможные нарушения и преступления, совершенные в аптеках, больницах и других медучреждениях. Каждое десятое преступление или правонарушение выявлено именно в учреждениях, организациях и подразделениях, относящихся к системе здравоохранения.

Самые распространенные нарушения, выявленные при оперативно-профилактической операции "Допинг":

- отсутствие учета наркотических средств и осуществление деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, без соответствующей лицензии;
- допуск к работе врачей, состоящих на учете с диагнозами хронический алкоголизм и наркомания;
- подделка врачами рецептов на наркотические средства для личного потребления и сбыта;
- хранение наркотических средств в лабораториях без сопровождающих документов и пр.

В каждом субъекте выявлены нарушения установленных требований к технической оснащенности и укрепленности объектов и помещений, где ведется деятельность, связанная с оборотом наркотиков, оформлением и введением учетной документации, выписыванием рецептов, уничтожением наркотиков, а также их отпуском.

Многочисленные нарушения в сфере легального оборота наркотиков выявлены в медицинских подразделениях воинских частей: отсутствие лицензии на медицинскую и фармацевтическую деятельность, хранение наркотических средств с истекшим сроком годности.

С момента проведения этой операции ситуация в сфере легального оборота наркотиков с соблюдения норм и правил улучшилась, но и сейчас она далека от положения, которое можно охарактеризовать как хорошее. В сфере легального оборота по-прежнему выявляются многочисленные нарушения требований и условий, регламентирующих конкретные виды деятельности, злоупотребления и преступления.

В таблице 1 представлены обобщенные данные по наиболее частым нарушениям, выявляемым Росздравнадзором при проверках организаций и учреждений.

Таблица

Системные нарушения лицензионных требований в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ

Наименования нарушений	%
Ведение и хранение журналов регистрации	18,27
Оформление допуска	18,26
Наличие специальной подготовки	17,31
Перевозка и хранение	31,73
Уничтожение	6,37
Оформление требований-накладных	2,98
Представление отчетов	1,92



Периодичность и сроки проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, проводятся согласно Закону № 294-ФЗ и постановлению Правительства Российской Федерации от 23.11.2009 № 944 "Об утверждении Перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с определенной периодичностью".

Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года.

В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере, плановые проверки могут проводиться два и более раза в три года.

Выводы. Проведенное нами исследование позволяет сформулировать следующие выводы.

Законодательство о контроле (надзоре) динамично совершенствуется на всех этапах от разработки проекта закона до применения нормативных и правовых актов в практической деятельности.

Государственный контроль и надзор понятия не тождественные. Анализ положений Закона № 294-ФЗ позволяет сделать вывод, что он регулирует вопросы осуществления именно государственного надзора, поскольку субъекты подобной государственной деятельности наделены юрисдикционными полномочиями, т.е. полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, в том числе и при выявлении нарушений в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Среди нарушений лицензионных требований в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, выявленных Росздравнадзором, наиболее распространенными являются: нарушение правил перевозки и хранения – 31,73%; ведение и хранение журналов регистрации – 18,27 %; оформление допуска лиц – 18,26.

Литература

1. Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 (ред. от 28.09.2011) "Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года" // Собрание законодательства РФ, 14.06.2010. № 24. Ст. 3015.
2. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 25.11.2013) "О наркотических средствах и психотропных веществах" (с изм. и доп., вступающими в силу с 05.12.2013) // Собрание законодательства РФ, 12.01.1998, № 2. Ст. 219.
3. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 02.12.2013) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
4. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О лицензировании отдельных видов деятельности" // Собрание законодательства РФ, 09.05.2011, № 19. Ст. 2716.
5. Постановление Правительства РФ от 06.08.1998 № 892 (ред. от 08.12.2011) "Об утверждении Правил допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами, а также к деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ" // "Собрание законодательства РФ", 17.08.1998, № 33. Ст. 4009.
6. Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 № 644 (ред. от 16.12.2013) "О порядке представления сведений о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и регистрации операций, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ" (вместе с "Правилами представления юридическими лицами отчетов о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ", "Правилами ведения и хранения специальных журналов регистрации операций, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ") // "Собрание законодательства РФ", 13.11.2006, № 46. Ст. 4795.
7. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 22.11.2013) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // "Собрание законодательства РФ", 18.08.1997, № 33. Ст. 3895.
8. Постановление Правительства РФ от 23.11.2009 № 944 (ред. от 20.01.2011) "Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью" // "Собрание законодательства РФ", 30.11.2009, № 48. Ст. 5824.



THE STATE CONTROL (SUPERVISION) OF IMPLEMENTATION BY THE MEDICAL ORGANIZATIONS OF THE ACTIVITY CONNECTED WITH TRAFFICKING IN NARCOTICS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES

A.YU. ABRAMOV¹
O.V. GRIDNEV²

*¹Russian University of friendship
of the people*

*²I.M. Sechenov First Moscow State
Medical University*

e-mail: dekanat_med@rudn.ru

Measures for control in the sphere of trafficking in narcotics, psychotropic substances and their precursors found fixing, both in the international acts, and in the national legislation of Russia. In spite of the fact that the Law No. 294-FZ doesn't carry out differentiation between concepts the state control and the state supervision. In our opinion, the Law No. 294-FZ regulates questions of implementation of the state supervision as subjects of similar state activity are allocated with jurisdictional powers.

Key words: drugs, state anti-narcotic policy, control, license requirements and conditions.