

# I. Совместная ответственность в сфере международного контроля над наркотиками

## Введение

1. Принцип общей и совместной ответственности, как один из принципов международного права, применяется во многих областях сотрудничества и, следовательно, не ограничивается сферой контроля над наркотиками. В то время как международные договоры образуют свод норм, определяющих индивидуальные обязательства государств-участников, принцип общей и совместной ответственности идет значительно дальше: он образует рамки для партнерства и сотрудничества заинтересованных сторон на основе единого понимания общей проблемы, общности цели и необходимости ее достижения с помощью совместных и согласованных действий. Таким образом, принцип совместной ответственности можно рассматривать как общую инициативу правительственных учреждений, частного сектора, гражданского общества, местных общин и отдельных лиц, которые решили действовать сообща как партнеры и разделяют взаимное обязательство принимать на разных уровнях согласованные меры для решения проблемы наркотиков. Как следствие этого, принцип общей и совместной ответственности налагает на все стороны обязательство укреплять сотрудничество не только ради собственных интересов, но и для учета интересов других и оказания помощи нуждающимся в этом сторонам. Однако совместная ответственность в сфере контроля над наркотиками на международном уровне начнет приносить плоды лишь тогда, когда государства в полном объеме выполняют свои обязательства на национальном уровне.

2. На протяжении длительного периода своего становления этот принцип прошел несколько стадий: от концепции коллективной ответственности в сфере контроля над наркотиками в 1980-х годах к совместной ответственности в 1990-х годах и общей и совместной ответственности на рубеже нового столетия. Для практической реализации принципа совместной ответственности требуется признание таких ключевых критериев и принципов, как порядок распределения ответственности между многочисленными партнерами, понятие взаимной отчетности и ответственности, размер имеющихся возможностей и потенциала, роль и ресурсы каждого из партнеров.

3. Сегодня эффективное применение этого принципа актуально как никогда, поскольку злоупотребление наркотиками, незаконное производство и оборот наркотиков и связанные с наркотиками коррупция и насилие затрагивают почти все страны.

## История вопроса

4. В конце XIX и начале XX веков ряд стран столкнулись с социально-экономическими проблемами, которые были вызваны возросшим потреблением опиума, морфина и других вызывающих пристрастие веществ. В условиях отсутствия эффективных механизмов контроля Китай и другие регионы мира столкнулись со значительными проблемами наркомании. В этой связи в феврале 1909 года представители 13 правительств собрались в Шанхае (Китай) для решения мировой проблемы наркотиков. Этот первый международный форум, известный как Международная комиссия по опиуму, собрал большое количество данных о культивировании, производстве и потреблении наркотиков. Кроме того, Комиссия приняла ряд рекомендаций, содержащих настоятельный призыв постепенно положить конец курению опиума и начать борьбу с контрабандой этого наркотика. Резолюции, принятые Комиссией в Шанхае, имели историческое значение. Многие ведущие мировые державы впервые согласились с тем, что немедицинское потребление опиума должно быть предметом тщательного международного регулирования. Эти резолюции отразили впервые принятое международным сообществом обязательство действовать сообща и разделить между собой ответственность за противодействие растущей проблеме наркотиков. Хотя Комиссия не была уполномочена разрабатывать обязательства, имеющие обязательную юридическую силу, ее усилия ускорили работу, итогом которой стал первый кодифицированный документ о совместной ответственности в области контроля над наркотиками: Международная конвенция по опиуму, подписанная в Гааге 23 января 1912 года.

5. Как и многие новые концепции, система международного контроля над наркотиками складывалась постепенно, в течение длительного периода. После конференций, состоявшихся в Шанхае и Гааге, была разработана серия многосторонних соглашений для решения проблем культивирования, производства, незаконного оборота опиума и других наркотических средств, а также злоупотребления ими. Кульминационным моментом этого процесса стало принятие в 1961 году первого из международных договоров о контроле над наркотиками, образующих современную основу деятельности в этой области.

## А. Правовая и институциональная основа для совместной ответственности

### 1. Конвенции о международном контроле над наркотиками

6. Главные цели Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года<sup>1</sup> состояли в том, чтобы реорганизовать режим международного контроля над наркотиками в рамках системы Организации Объединенных Наций и распространить существующие меры контроля на материалы растительного происхождения, из которых получают наркотические средства. Протокол 1972 года о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года<sup>2</sup> предусматривал дальнейшее усиление контроля над незаконным производством, потреблением и распространением наркотиков. Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года<sup>3</sup>, радикально отличается от предыдущих конвенций, поскольку в ней отражены международные обязательства в отношении лечения и реабилитации лиц, злоупотребляющих наркотиками.

7. Конвенция о психотропных веществах 1971 года<sup>4</sup> предусматривает распространение международного контроля на ряд синтетических психотропных веществ, способных стать предметом злоупотребления, а именно стимуляторы, депрессанты и галлюциногены. Как в Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, так и в Конвенции 1971 года содержится также призыв приложить согласованные и всеобщие усилия для принятия эффективных мер по предотвращению утечки наркотических средств и психотропных веществ и злоупотребления ими.

8. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года<sup>5</sup> дополняет две другие конвенции мерами по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, находящихся под международным контролем. Главные ее цели состоят в том, чтобы повысить эффективность международного сотрудничества в сфере правоохранительной деятельности, а также добиться согласования и укрепления национального уголовного законодательства. В Конвенции 1988 года содержатся положения об отмывании денег, замораживании финансовых и

коммерческих документов, выдаче наркоторговцев, передаче материалов уголовного разбирательства, взаимной юридической помощи и контроле над химическими веществами, часто используемыми при незаконном изготовлении наркотиков.

9. Хотя государства-участники несут индивидуальную ответственность за соблюдение положений конвенций о международном контроле над наркотиками, в этих конвенциях содержатся также элементы совместной ответственности, что подтверждается текстом преамбулы Конвенции 1988 года, в которой стороны Конвенции признают, что искоренение незаконного оборота является коллективной обязанностью всех государств. В действительности международное сотрудничество и координация требуются для эффективного и всестороннего осуществления многих статей Конвенции 1988 года.

10. Многие успехи, достигнутые международной системой контроля над наркотиками за первые сто лет своего существования, стали возможными благодаря тому, что стороны конвенций, несмотря на различие геополитических, коммерческих, нравственных и гуманитарных интересов, договорились действовать сообща, принимать коллективные меры и сотрудничать в целях сокращения масштабов незаконного производства и оборота наркотиков, а также злоупотребления ими и соответствующим образом реагировать на медицинские, социальные и уголовно-правовые аспекты незаконной торговли наркотиками. В соответствии с буквой и духом этих конвенций многие правительства создали на национальном уровне регулирующие ведомства или центральные координационные органы для управления процессом разработки и осуществления национальных межсекторальных мер по контролю над наркотиками и контролю за законным применением наркотиков. Эти органы координируют усилия различных ведомств в сфере здравоохранения, социального обеспечения, экономического развития, охраны правопорядка, иностранных дел и судебного разбирательства и в некоторых случаях привлекают частный сектор, а также гражданское общество. Государства-участники заключают также двусторонние и многосторонние соглашения, включающие принцип совместной ответственности.

11. Сегодня сторонами трех международных конвенций о контроле над наркотиками являются более 95 процентов всех государств. Они неоднократно заявляли о своей твердой приверженности выполнению конвенций в полном объеме и принятию всех необходимых мер для обеспечения целостности международного режима контроля над наркотиками. Утечка наркотических средств и психотропных веществ из каналов законной международной торговли

<sup>1</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 520, No. 7515.

<sup>2</sup> *Ibid.*, vol. 976, No. 14151.

<sup>3</sup> *Ibid.*, vol. 976, No. 14152.

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 1019, No. 14956.

<sup>5</sup> *Ibid.*, vol. 1582, No. 27627.

значительно сократилась, а четко функционирующая система контроля обеспечивает эффективный мониторинг международной торговли химическими веществами, которые могут применяться при незаконном изготовлении наркотиков.

## 2. Применение принципа совместной ответственности на международном уровне

12. В 60-е и 70-е годы прошлого века в мире произошли значительные социально-экономические перемены. Что касается международной системы, то появление новых государств в процессе деколонизации привело к увеличению членского состава Организации Объединенных Наций с 51 государства-основателя в 1945 году до 127 членов в 1970 году, а сегодня она насчитывает уже 193 члена. На протяжении двух десятилетий, в течение которых были приняты Конвенция 1961 года и Конвенция 1971 года, система контроля над наркотиками базировалась главным образом на индивидуальной ответственности государств за соблюдение положений конвенций. На международном уровне эти два десятилетия характеризовались также проведением политики контроля над наркотиками, основной упор в которой делался на правоохранительную деятельность, искоренение запрещенных наркотикосодержащих культур и их замещение. Сложилась четкая политическая граница между так называемыми странами – производителями наркотиков Юга и странами – потребителями наркотиков Севера, которая сохранялась до середины 1990-х годов. В соответствии с правовыми рамками того времени сокращение незаконного спроса на наркотики и последствия злоупотребления наркотиками для общественного здравоохранения рассматривались не столько как проблемы, требующие совместной международной ответственности, сколько как исключительно внутренние проблемы. Например, Конвенция 1961 года оставляет вопрос об ответственности за сокращение незаконного спроса на наркотические средства с помощью мер по профилактике, лечению, последующему уходу, реабилитации и социальной реинтеграции на усмотрение отдельных государств. Что касается международного сотрудничества в области контроля над наркотиками, то подтверждением такой практики может служить, в частности, объем добровольных взносов, выделявшихся государствами-членами в бывший Фонд Организации Объединенных Наций для борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами главным образом на цели наращивания потенциала в области правоохранительной деятельности и замещение запрещенных культур.

13. Масштабы незаконного производства, оборота и злоупотребления продолжали расти и в

1980-1990-е годы, когда во всем мире начали также набирать силу организованные преступные группы. Кроме того, в Европе, Северной Америке и Юго-Восточной Азии возросли масштабы незаконного изготовления психотропных веществ, прежде всего стимуляторов амфетаминового ряда, и злоупотребления ими. Во многих странах злоупотребление наркотиками, особенно путем инъекций, создав такие новые проблемы в сфере здравоохранения, как распространение ВИЧ и гепатита С, приобрело также характер серьезной социальной проблемы. Этот период характеризовался также беспрецедентным расширением мировой торговли, распространением средств массовой информации и миграцией населения, а также стремительным развитием современных информационно-коммуникационных технологий.

14. В 1981 году в условиях обострения наркопроблем во всем мире Генеральная Ассамблея приняла в качестве первой ответной меры Международную стратегию в области борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами<sup>6</sup>, признав настоятельную необходимость применения эффективного, всеобъемлющего и согласованного глобального подхода к проблеме наркотиков. Приняв в 1984 году Декларацию о борьбе против незаконного оборота наркотиков и злоупотребления наркотическими средствами<sup>7</sup>, Ассамблея подчеркнула также коллективную ответственность всех государств и признала при этом наличие связей между проблемой наркотиков и социально-экономическим развитием.

15. Принцип совместной ответственности в деле контроля над наркотиками получил подтверждение в ходе семнадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной вопросу международного сотрудничества в борьбе с незаконным производством, предложением, спросом, оборотом и распространением наркотических средств и психотропных веществ, которая состоялась в 1990 году. На этой специальной сессии Ассамблея приняла Политическую декларацию и Всемирную программу действий<sup>8</sup>, в которых государства-члены постановили расширить свои усилия с целью активизации международного сотрудничества и согласованных действий на основе принципа совместной ответственности.

16. Концепция совместной ответственности находилась в центре внимания двадцатой специальной

<sup>6</sup> *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1981 год, Дополнение № 4 (E/1981/24), приложение II.*

<sup>7</sup> Резолюция 39/142 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>8</sup> Резолюция S-17/2 Генеральной Ассамблеи, приложение.

сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной совместному решению мировой проблемы наркотиков, которая состоялась в 1998 году. К тому времени резкое разграничение между так называемыми странами-производителями и странами-потребителями уже не проводилось, поскольку многие страны страдали одновременно и от незаконного производства наркотиков, и от их незаконного оборота, и от злоупотребления ими. Страны-производители стали странами-потребителями, а страны-потребители превратились в страны-производители. Признание этого факта нашло отражение в Политической декларации, принятой Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии<sup>9</sup>, в которой государства-члены признали, что решение мировой проблемы наркотиков является общей и совместной обязанностью. На этой специальной сессии Ассамблея приняла также меры по укреплению международного сотрудничества в борьбе с мировой проблемой наркотиков<sup>10</sup> и Декларацию о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики<sup>11</sup>.

17. Во всех вышеперечисленных декларациях, программах действий и резолюциях принцип совместной ответственности в области контроля над наркотиками неизменно упоминался в каком-то определенном контексте, включая а) необходимость международного сотрудничества и согласованных действий; б) требование применения комплексного, сбалансированного и взаимоукрепляющего подхода к задачам сокращения предложения и сокращения спроса; и с) уважение принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права, включая уважение суверенитета и территориальной целостности государств, принцип невмешательства во внутренние дела и соблюдение прав человека и основных свобод.

18. Официальные заявления руководящих органов многих учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся решением таких глобальных проблем, как устойчивое развитие, рост народонаселения, изменение климата, продовольственная безопасность и борьба с терроризмом, свидетельствуют об аналогичном развитии применяемых ими принципов: от коллективной ответственности к совместной, а затем к общей и совместной ответственности. В последние годы этот принцип, применяемый в области контроля над наркотиками, стал распространяться и на вопросы безопасности вследствие усиления угрозы международному миру и безопасности со

стороны организованной преступности, подпитываемой наркобизнесом. С 2008 года Совет Безопасности, который прежде рассматривал проблему наркотиков лишь в каком-то определенном контексте (например, в связи с ситуацией в Афганистане), провел несколько совещаний, посвященных проблемам наркоконтроля и вопросам, связанным с организованной преступностью. На этих совещаниях было подтверждено применение принципа совместной ответственности в деле борьбы с контрабандой прекурсоров на территории Афганистана и незаконным оборотом кокаина в Западной Африке.

19. Международный комитет по контролю над наркотиками внимательно следит за мерами, которые принимаются государствами-членами на протяжении нескольких последних десятилетий с целью содействия применению совместных и согласованных усилий для уменьшения масштабов и последствий мировой проблемы наркотиков, ее транснациональных проявлений и огромных криминальных доходов, получаемых от незаконной наркоторговли. В своих ежегодных докладах и заявлениях Председателя МККН неоднократно настоятельно призывал правительства укреплять сотрудничество на основе принципа совместной ответственности. Отмечая, что проблема наркотиков не может быть решена без решения других вопросов, вызывающих обеспокоенность во всем мире, таких как социальная справедливость, экономическое развитие, коррупция, организованная преступность и права человека, Комитет призывает правительства применять комплексный подход к решению этих проблем, опираясь на принцип совместной ответственности.

20. Комиссия по наркотическим средствам, в своем качестве центрального директивного органа системы Организации Объединенных Наций в области контроля над наркотиками, также применяла принцип совместной ответственности, особенно в рамках проведенных ею в 2003 и 2009 годах обзоров мер, принятых с целью выполнения обязательств, которые были взяты всеми правительствами на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, состоявшейся в 1998 году. Принцип совместной ответственности по-прежнему лежит в основе текущей 10-летней стратегии, отраженной в Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков<sup>12</sup>, которые были приняты на этапе заседаний высокого уровня пятьдесят второй сессии Комиссии по наркотическим средствам в 2009 году. В 2011 году Комиссия приняла резолюцию 54/12 с целью вдохнуть новую жизнь

<sup>9</sup> Резолюция S-20/2 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>10</sup> Резолюция S-20/4 А-Е Генеральной Ассамблеи.

<sup>11</sup> Резолюция S-20/3 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>12</sup> E/2009/28-E/CN.7/2009/12, глава I, раздел С.

в представлении о том, что принцип общей и совместной ответственности является одним из опорных элементов системы международного контроля над наркотиками.

21. Как на региональном, так и на международном уровне имеется множество учреждений, в основе стратегии и деятельности которых лежит принцип совместной ответственности в деле контроля над наркотиками, например:

а) Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), которое содействует осуществлению совместных усилий в рамках инициативы "Парижский пакт" и Трехсторонней инициативы с участием Афганистана, Ирана (Исламской Республики) и Пакистана;

б) Организация американских государств (ОАГ), которая в 1986 году создала Межамериканскую комиссию по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами (СИКАД), а в 1999 году создала Механизм многосторонней оценки для обзора индивидуальных и коллективных усилий правительств региона;

в) Комиссия Африканского союза, которая следит за осуществлением пересмотренного Плана действий Африканского союза по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (2007-2012 годы) при поддержке некоторых региональных экономических комиссий Африки;

г) Европейский союз, который руководствуется принципом совместной ответственности и при поддержке Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН) стремится к принятию четко согласованных и сбалансированных мер для решения проблемы наркотиков в регионе.

22. Хотя согласно положениям конвенций о контроле над наркотиками на государствах лежит основная ответственность, гражданское общество и частный сектор также играют важную роль в деле применения принципа совместной ответственности в своей повседневной деятельности, работе на местах и информационно-пропагандистской работе. Комитет напоминает, в частности, об итогах Глобального форума "После 2008 года", который выделил три ключевые темы: во-первых, поощрять принятие мер на всех уровнях государственной власти с целью задействовать опыт, возможности охвата населения, профессионализм и энтузиазм НПО, опираясь на принципы совместной ответственности, отчетности и приверженности делу; во-вторых, дать наиболее нуждающимся (а именно, отдельным лицам, их семьям и общинам) возможность изложить свою по-

зицию; и, в-третьих, призывать к решительным действиям.

## В. Примеры успешной практики применения принципа совместной ответственности на всех уровнях

23. Самым ясным свидетельством широкой приверженности правительств решению проблемы наркотиков путем принятия согласованных, последовательных и совместных мер является тот факт, что к конвенциям о международном контроле над наркотиками присоединились почти все государства.

24. Ниже изложены некоторые примеры успешных видов практики, строящихся на принципе совместной ответственности, которые были разработаны и применяются в разных странах мира.

### 1. Контроль над законной деятельностью

25. Одной из областей, в которых имеется передовая практика применения принципа совместной ответственности, является современная система регулирования законной международной торговли наркотическими средствами и психотропными веществами. Строгий контроль со стороны государств-участников в сочетании с эффективным применением систем регулирования и добровольных мер контроля, принимаемых сегодня практически во всем мире, позволили существенно сократить масштабы утечки таких психоактивных средств. Без последовательных и согласованных усилий правительств и МККН это было бы невозможно.

26. Другим прекрасным примером применения принципа совместной ответственности является достигнутая правительствами и реализуемая под руководством МККН добровольная договоренность обеспечивать наличие достаточного количества опиатного сырья для медицинских и научных целей, принимая при этом меры по предупреждению накопления чрезмерно больших складских запасов, так как это может привести к утечке. В этой связи требуется а) принятие всеми сторонами мер по предупреждению распространения источников производства опиатного сырья; и б) достижение договоренности о том, что опиатное сырье и получаемые из него опиаты не являются обычными товарами, оборот которых может оставаться нерегулируемым.

### 2. Меры по сокращению спроса

27. Некоторые страны поддерживают конкретные инициативы по сокращению спроса на наркотики, которые включают принцип совместной ответственности. Например, в 2008 году Колумбия приступила

к осуществлению международной кампании, известной как проект "Совместная ответственность". Эта кампания, призванная со всей ясностью донести идею совместной ответственности до населения стран, в которых имеет место злоупотребление наркотиками, обеспечила повышение уровня осведомленности населения, особенно в Европе и Северной Америке, о социальном и экологическом ущербе от изготовления кокаина и злоупотребления им.

28. Другим примером совместных и согласованных усилий по сокращению спроса на наркотики и их предложения является партнерство с участием Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна и Европейского союза в рамках Механизма координации и сотрудничества по наркотикам. Этот механизм поддерживает, в частности, координацию общих позиций обоих регионов на международных форумах, содействует налаживанию сотрудничества и обмена информацией и успешными методами между национальными органами наркоконтроля и способствует осуществлению совместных инициатив по таким ключевым вопросам политики, как социальная реинтеграция наркопотребителей.

29. Национальные центры мониторинга за состоянием наркопроблемы играют важную роль в деле получения более точного представления о наркоситуации благодаря их способности выявлять новые тенденции на начальных стадиях и предоставлять лицам, ответственным за планирование и принятие решений, сведения, которые требуются для разработки национальных и региональных стратегий контроля над наркотиками, особенно в области профилактики, лечения и социальной реинтеграции. Эти задачи все чаще решаются совместными усилиями на национальном, региональном и общемировом уровнях. Примечательным примером совместной ответственности региональных организаций в деятельности, направленной на укрепление национальных учреждений, отвечающих за сбор данных о наркотиках, является совместная публикация ЕЦМНН и СИКАД под названием "Создание национального наблюдательного центра по наркотикам: совместное пособие"<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании и Межамериканская комиссия по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами, *Создание национального наблюдательного центра по наркотикам: совместное пособие* (Люксембург, Отдел официальных публикаций Европейских сообществ, 2010 год).

### 3. Меры по сокращению предложения и пресечению незаконного оборота

30. В сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков также можно найти примеры различных видов успешной практики, связанной с применением принципа совместной ответственности. Одна из важнейших задач заключается в совершенствовании сотрудничества и обмена оперативными данными между правоохранительными органами в контексте использования таких методов, как контролируемые поставки, описываемые в Конвенции 1988 года. По мнению органов по обеспечению соблюдения законов о наркотиках, метод контролируемых поставок может быть весьма эффективным, однако он требует взаимного доверия правоохранительных и судебных органов.

31. В последние годы благодаря таким инициативам, как создание в Алматы (Казахстан) Центральноазиатского регионального информационного координационного центра (ЦАРИКЦ), удалось повысить эффективность регионального сотрудничества в области обеспечения соблюдения законов о наркотиках. ЦАРИКЦ, построенный по образцу Европейского полицейского управления (Европол) и действующий при поддержке ЮНОДК, выступает в качестве координационного центра для обмена информацией и оперативного сотрудничества между учреждениями по обеспечению соблюдения законов о наркотиках в Центральной Азии.

32. К числу принесших успех региональных согласованных усилий правительств относятся международные инициативы по борьбе с утечкой химических веществ, используемых при незаконном изготовлении героина, кокаина и стимуляторов амфетаминового ряда. Такие мероприятия, как проекты "Призма" и "Сплоченность", строятся на участии многих правительств, организаций и МККН, которые разделяют ответственность за поддержание обмена информацией, осуществление международной программы отслеживания отдельных поставок, а также сотрудничество правоохранительных органов на национальном и международном уровнях и проведение ими соответствующих следственных мероприятий.

33. Множество примеров последовательных и согласованных усилий можно обнаружить среди программ создания альтернативных источников средств к существованию, которые дополняются мерами по пресечению незаконного оборота и осуществляются в сельских районах развивающихся стран, в которых незаконно культивируются наркотикосодержащие растения, главным образом опийный мак и кокаиновый куст.

#### 4. Сотрудничество в судебных вопросах

34. За десятилетия, прошедшие после принятия Конвенции 1988 года, расширилось понимание того, что сотрудничество стран в судебных вопросах имеет важное значение для борьбы с отмыванием денег и содействия предоставлению правовой помощи и выдаче. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и три протокола к ней<sup>14</sup> открывают перед государствами-участниками возможность официального сотрудничества по вопросам оказания судебной помощи. В частности, Конвенция создает основу для выполнения просьб о выдаче, что особенно важно для государств, не имеющих двусторонних соглашений.

35. Благодаря усилиям Целевой группы по финансовым мероприятиям (ФАТФ) страны стараются приводить свое национальное законодательство в соответствие с международными конвенциями и рекомендациями и укреплять деятельность финансовых систем по борьбе с отмыванием денег. Особенность применения принципа совместной ответственности в контексте ФАТФ заключается в том, что правительства допускают периодический мониторинг хода осуществления ее рекомендаций. Этот механизм, известный как многосторонняя независимая экспертная оценка, свидетельствует о решительной приверженности государств применению принципа совместной ответственности в борьбе с отмыванием денег и в обеспечении целостности международной финансовой системы.

36. Другим примером расширения партнерства и взаимодействия является создание в различных регионах мира подразделений финансовой разведки. Эти подразделения обмениваются поступающей в финансовый сектор оперативной и прочей информацией о подозрительных сделках, которая затем может препровождаться правоохранительным органам для дальнейших следственных мероприятий.

37. Прекрасным примером применения принципа совместной ответственности в рамках сотрудничества в судебных вопросах, в частности в области контроля над наркотиками, является применение европейского ордера на арест. Применение такого ордера ускоряет и упрощает выдачу в рамках Европейского союза, устраняя политические и административные шаги, требовавшиеся согласно прежней системе выдачи в Европе. С 2004 года, когда европейский ордер на арест был введен, частота случаев его применения неуклонно растет. За последние годы активизировалось также сотрудничество в таких судебных вопро-

сах, как удовлетворение просьб о выдаче, между странами Латинской Америки и Карибского бассейна.

#### С. Достижения и проблемы, связанные с применением принципа совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками

38. Деление стран на страны-производители, страны-потребители или страны транзита давно уже утратило свою актуальность. Все страны в той или иной степени являются как производителями, так и потребителями наркотиков, и через них осуществляются транзитные поставки наркотиков. Эта тенденция прослеживается на примере проблемы синтетических наркотиков. В последние годы принцип совместной ответственности получил более широкое применение благодаря признанию того факта, что проблема наркотиков во всем ее многообразии затрагивает практически все страны и не может быть решена без твердой политической воли, международного сотрудничества и активной координации усилий между государственными и негосударственными партнерами на всех уровнях.

39. Эффективное применение принципа совместной ответственности на национальном уровне имеет также важное значение для успешного осуществления политики наркоконтроля. Государства должны применять комплексный, сбалансированный и рассчитанный на длительную перспективу междисциплинарный подход, в соответствии с которым меры в области социального обеспечения, здравоохранения, образования, охраны правопорядка и судопроизводства должны подкрепляться активным участием частного сектора и гражданского общества.

40. Как показывают обзоры Комиссии по наркотическим средствам и выводы Комитета, разные страны мира добились заметных результатов во многих областях наркоконтроля путем укрепления национального потенциала контроля над наркотиками и национального законодательства, создания и совершенствования механизмов и процедур сбора данных, оценки масштабов злоупотребления наркотиками, мониторинга тенденций, обмена информацией и осуществления конкретных программ сокращения незаконного предложения наркотиков и спроса на них, а также борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

41. Потенциал принципа совместной ответственности не может быть реализован в полной мере до тех пор, пока каждая страна не возьмет на себя ответственность за сокращение незаконного

<sup>14</sup> United Nations *Treaty Series*, vols. 2225, 2237, 2241 and 2326, No. 39574.

предложения наркотиков и спроса на них на своей собственной территории. Правительствам стран, в которых ведется широкомасштабная незаконная торговля наркотиками, необходимо разрабатывать более эффективные меры профилактики злоупотребления наркотиками и во взаимодействии с донорами, развивающимися странами и странами с формирующейся экономикой выделять более значительные ресурсы на решение собственных проблем злоупотребления наркотиками. С учетом того, что злоупотребление наркотиками, особенно в богатых странах (хотя эта проблема существует и в менее обеспеченных странах), остается одним из важных факторов наркопроблемы, правительствам следует в полной мере использовать потенциал учебных и медицинских учреждений своих стран для предоставления профилактических и лечебно-реабилитационных наркологических услуг. Это означает также, что странам надлежит разработать адекватное национальное законодательство и создать службы профилактики злоупотребления наркотиками с учетом требований международных договоров о контроле над наркотиками. Такие меры должны служить ясным предупреждением для молодежи и общества в целом.

42. Комитет уже отмечал в своих предыдущих годовых докладах, что альтернативное развитие возможно лишь в тех районах, где в условиях законности обеспечивается надлежащая безопасность и стабильность. Усилия в области альтернативного развития не могут быть эффективными, если правительства не в состоянии установить свою власть и обеспечить безопасные условия жизни. МККН также призвал правительства принимать более действенные меры для решения проблемы маргинальных общин, которые не защищены от проблем, связанных с наркотиками, включая преступность и насилие. Правительствам надлежит распространить сферу действия национальных учреждений на маргинальные общины, особенно в таких областях, как обеспечение безопасности граждан, государственное управление, здравоохранение и образование.

43. В контексте совместной ответственности Комитет в прошлом уже обращал внимание правительств на новые вопросы, связанные с контролем над наркотиками, которые требуют принятия более решительных, согласованных и последовательных мер государствами-членами, региональными и международными организациями, частным сектором и гражданским обществом. К их числу относятся такие вопросы, как новые формы и сфера деятельности организованных преступных групп, нерегулируемые наркорынки, злоупотребление лекарственными средствами рецептурного отпуска, нехватка опиоидных лекарственных средств во многих странах, распро-

странение нерегулируемой торговли через интернет-аптеки, реклама наркотиков, подделка лекарственных средств, ограниченность доступа к лечебным учреждениям и нехватка возможностей и ресурсов для эффективного сокращения незаконного предложения наркотиков и спроса на них.

44. С учетом того, что Интернет является всемирной и динамично развивающейся средой, международное сотрудничество имеет особое значение для деятельности по пресечению незаконной торговли контролируемые на международном уровне веществами через интернет-аптеки. Деятельность нелегальной интернет-аптеки, базирующейся в какой-то одной стране, имеет глобальные последствия, и пресечение такой незаконной деятельности в одной стране нередко ведет к ее перемещению в другую страну. Следовательно, борьба с незаконной торговлей через интернет-аптеки является совместной обязанностью всех стран, и для успешного противодействия их деятельности требуется международное сотрудничество правительственных ведомств, а также взаимодействие с другими заинтересованными сторонами, такими как аптечные объединения, фармацевтическая промышленность, поставщики интернет-услуг и финансовые службы.

45. Постоянного и согласованного внимания международного сообщества требуют также задачи в области контроля над прекурсорами. Всем правительствам надлежит признать, что контроль над прекурсорами – это совместная обязанность, которая требует особого внимания национальных органов наркоконтроля. Политическая воля требуется также для решения таких проблем, как использование не подпадающих под контроль веществ вместо контролируемых прекурсоров, утечка прекурсоров из внутренних каналов распределения и сохраняющаяся уязвимость стран, в которых отсутствуют ресурсы для создания потенциала и приобретения необходимых технических навыков или соответствующие учреждения для контроля над прекурсорами.

46. Хотя почти все государства и присоединились ко всем конвенциям о международном контроле над наркотиками, целостность системы наркоконтроля может пострадать как от действий, совершаемых государствами, так и от их бездействия. Комитет обращал внимание правительств на необходимость последовательно выполнять договорные обязательства на всех уровнях власти. Комитет отмечал, что в некоторых странах, в полной мере соблюдающих конвенции на национальном уровне, политика и меры, осуществляемые на уровне штатов, провинций или муниципалитетов, не согласуются с положениями этих конвенций.



47. Кроме того, Комитет призывает правительства укрепить национальный потенциал наркоконтроля и создать необходимые базовые условия для принятия эффективных мер и оказания международной помощи, такие как принятие надлежащего внутреннего законодательства о контроле над наркотиками, обеспечение функционирования национального органа наркоконтроля и осуществление современной, всеобъемлющей и сбалансированной стратегии контроля над наркотиками, направленной на решение проблем незаконного предложения наркотиков, спроса на них, а также транзитного незаконного оборота.

48. Выявленные проблемы свидетельствуют о необходимости использовать принцип совместной ответственности для более эффективной разработки и осуществления национальных мер контроля над наркотиками, которые соответствуют духу и букве конвенций. Необходимо также укрепить организационные связи на национальном, региональном и международном уровнях, особенно между органами по обеспечению соблюдения законов о наркотиках, с целью установления доверия и налаживания более тесного сотрудничества в деятельности по выявлению групп наркобизнеса, проведению в отношении них соответствующих следственных мероприятий и их ликвидации.

## D. Выводы и рекомендации

49. Поддержка применения принципа совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками не должна ограничиваться словами. С учетом того, что рассматриваемая проблема является многоплановой, контроль над наркотиками и его правовая основа – международная система контроля над наркотиками – могут способствовать эффективной мобилизации многих партнеров в правительственных ведомствах, неправительственных организациях, частного сектора, профессиональных организаций медицинских работников и потребителей, а также региональных и международных организаций.

50. Правительства пришли к осознанию того, что проблема наркотиков затрагивает практически каждую общину в каждой стране. Применение принципа совместной ответственности означает принятие реалистичных и практических мер, позволяющих государственным и негосударственным субъектам общества продвигаться в направлении целей международных конвенций о контроле над наркотиками. Совместная ответственность в сфере контроля над наркотиками – это концепция, которую следует использовать для оценки степени взаимодействия стран как на национальном, так и на международном уровнях.

51. Теперь, когда отмечается столетняя годовщина принятия первого международного договора о контроле над наркотиками, государствам-членам чрезвычайно важно положить принцип совместной ответственности, наряду с тремя международными конвенциями о контроле над наркотиками, в основу усилий по международному контролю над наркотиками, с тем чтобы обеспечить охрану здоровья населения и оградить будущие поколения от рисков, связанных с наркопроблемами. Кроме того, примеры, извлеченные в области контроля над наркотиками, могут послужить примером для решения других современных мировых проблем.

52. Использовать принцип совместной ответственности в качестве руководящего принципа какой-либо деятельности, проводимой во всемирных масштабах, может быть непросто, однако он является наиболее эффективным. Для того чтобы обеспечить здоровый образ жизни своих граждан и соблюдение законности, правительствам, гражданскому обществу, местным общинам и частному сектору необходимо действовать сообща.

53. Для того чтобы повысить эффективность согласованных усилий международного сообщества по обеспечению более широкого применения принципа совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками, Комитет рекомендует предпринять следующее:

а) правительствам следует соблюдать положения международных конвенций о контроле над наркотиками. Им следует разрабатывать более эффективные методы сокращения незаконного спроса на наркотики, делая упор на просвещение, профилактику, лечение и реабилитацию, а также уделять больше внимания исходному требованию не допускать приобщения к наркотикам;

б) правительствам, системе Организации Объединенных Наций, региональным организациям, гражданскому обществу и частному сектору следует по-новому взглянуть на концепцию совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками, сознавая основополагающие достоинства объединения всех заинтересованных сторон, имея четкое определение цели и соответствующих ролей и применяя комплексный, сбалансированный и межсекторальный подход, нацеленный на достижение стабильных результатов и обеспечение отчетности всех участников. Кроме того, правительствам и государственным учреждениям следует стремиться к достижению более высокой общей цели в процессе осуществления политики и стратегий в области контроля над наркотиками, а также политики и стратегий, направленных на обеспечение социальной

справедливости, экономического развития, защиты прав человека и борьбы с коррупцией и организованной преступностью;

с) правительствам следует содействовать обеспечению здоровья и благополучия человечества, объединяя и согласовывая свои усилия, и принимать все меры к тому, чтобы контролируемые на международном уровне вещества использовались исключительно в медицинских и научных целях;

д) правительствам следует в полной мере интегрировать контроль над наркотиками, ставший общепризнанным приоритетом, в национальные планы социально-экономического развития, обеспечивая при этом свои программы контроля над наркотиками необходимыми ресурсами. Деятельность на национальном уровне должна подкрепляться всесторонним соблюдением конвенций на субнациональном уровне и непоколебимой приверженностью осуществлению национального, регионального и международного сотрудничества между партнерами в области контроля над наркотиками;

е) в духе приверженности принципу совместной ответственности правительствам следует в полной мере использовать положения Конвенции 1988 года, в частности ее статью 5, с целью направления средств, полученных в результате изъятия соответствующих активов и имущества, на программы социально-экономического развития и, в надлежащих случаях, оказывать поддержку двусторонним и многосторонним соглашениям в области контроля над наркотиками;

ф) более глубокое осознание правительствами важности контроля над наркотиками в контексте целей в области развития на 2015 год, сформулированных в Декларации тысячелетия, способствовало бы также обеспечению более твердой приверженности государств, международных организаций и международных финансовых учреждений делу всесторонней интеграции в программы социально-экономического развития маргинальных общин, затронутых проблемами незаконного производства, оборота и потребления наркотиков;

г) правительствам и соответствующим организациям следует создать эффективные механизмы для обмена информацией о своей деятельности, опыте и успешных методах в области контроля над наркотиками. Следует поощрять более тесную взаимодополняемость и координацию действий соответствующих региональных и международных органи-

заций во избежание дублирования их усилий и для содействия их сотрудничеству. Следует призывать эти организации активнее участвовать в совместных усилиях, особенно в области сокращения незаконного спроса на наркотики. В то же время государствам в разных регионах следует обеспечить свои региональные организации потенциалом и ресурсами, которые требуются для осуществления региональных стратегий контроля над наркотиками;

h) на национальном уровне правительствам следует укреплять принцип совместной ответственности, прилагая более активные усилия по интеграции мероприятий по сокращению предложения и спроса в рамках единого центрального органа наркоконтроля, координирующего работу правительственных ведомств и учреждений, которые отвечают за вопросы охраны правопорядка, здравоохранения, образования, правосудия и экономического развития, с представителями гражданского общества и частного сектора;

i) правительствам следует содействовать более активному вовлечению местных граждан, неправительственных организаций и других членов гражданского общества, а также частного сектора в деятельность по разработке новых путей усиления совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками. Это позволит правительствам добиться более высокого уровня сотрудничества и координации между соответствующими партнерами, распределять задачи и полномочия между ними и выделять необходимые финансовые и иные ресурсы таким службам и учреждениям;

ж) ЮНОДК и региональным организациям следует продолжать поддерживать принцип совместной ответственности с помощью таких механизмов многостороннего сотрудничества, как инициатива "Парижский пакт" и Трехсторонняя инициатива. Им следует также оказывать помощь государствам путем разработки и осуществления комплексных программ, затрагивающих все аспекты наркоконтроля и соответствующие формы преступности на национальном и региональном уровнях. Программы, осуществляемые под управлением руководящих комитетов, которые состоят из представителей государств и доноров, представляют собой прекрасную основу для применения принципа совместной ответственности, поскольку позволяют сообща следить за ходом работы, достижениями и проблемами и осуществлять совместные мероприятия.