

I. Принцип соразмерности и связанные с наркотиками правонарушения

1. В настоящее время участниками международных конвенций о контроле над наркотиками являются 95 процентов государств – членов Организации Объединенных Наций. В этих конвенциях определяются составляющие базовой правовой структуры, обязательства, средства и рекомендации, которые требуются всем государствам для достижения главных целей международной системы контроля над наркотиками: обеспечения во всем мире контролируемого доступа к наркотическим средствам и психотропным веществам для использования только в медицинских и научных целях; предупреждения злоупотребления наркотиками, незаконного оборота наркотиков и других форм связанной с наркотиками преступности; и принятия соответствующих действенных мер в том случае, если профилактика не приносит стопроцентного успеха. Эти конвенции представляют собой по сути согласованный и соразмерный ответ всех государств на глобальные проблемы злоупотребления запрещенными наркотиками и их незаконного оборота, а также всеобщую согласованную правовую основу для международного контроля над наркотиками.

2. В конвенциях устанавливаются лишь минимальные стандарты. Если эти стандарты соблюдены и ничто не препятствует их применению, каждое государство может отразить положения этих конвенций в национальном законодательстве и национальной практике в соответствии с собственными правовыми нормами и принципами. Кроме того, каждое государство может принимать более строгие или суровые меры, если, по его мнению, они являются целесообразными или необходимыми для охраны здоровья и благополучия населения или для предотвращения и пресечения незаконного оборота.

3. Степень терпимости или нетерпимости общества к правонарушителям и правонарушениям, связанным с наркотиками, может существенно различаться по странам и регионам, и это отражается на осуществлении конвенций. В одних странах или регионах меры наказания за совершение схожих правонарушений могут считаться строгими, а в других – мягкими. Различаются также характер и

масштабы наркопроблемы¹. Поэтому государства пытаются решать ее исходя из собственного представления о фактическом состоянии и масштабах этой проблемы, а также ресурсов, которыми они располагают. Одни государства ведут борьбу с крупными наркоторговцами и принимают меры по ликвидации их сетей, а в других принимаются меры лишь в отношении малозначительных дел. В одной стране человек, организовавший утечку веществ, находящихся под международным контролем, в сферу незаконной торговли, может избежать ответственности, а в другой – попасть в тюрьму и лишиться своего дела. Неимущий, совершивший магазинную кражу, может оказаться за решеткой, в то время как знаменитый человек, систематически занимающийся отмыванием денег, полученных в результате незаконного оборота наркотиков, может отделаться в той же стране простым замечанием. В одних государствах правонарушителей-наркоманов сажают в тюрьму, не предоставляя им никаких лечебно-реабилитационных услуг, а другие государства предлагают лечебно-реабилитационную помощь независимо от того, попадает ли человек за решетку.

4. Некоторые различия национальных подходов к вопросам обращения с правонарушителями, обеспечения общественной безопасности и возмещения любого ущерба, причиненного потерпевшим и обществу, объясняются различиями правовых систем государств – участников конвенций. Они отражают, в свою очередь, различия в решении ряда основополагающих вопросов: а) как следует реагировать на противоправное поведение; б) что следует делать для повышения чувства ответственности правонарушителей и обеспечения осознания ими вреда, причиненного потерпевшим и обществу; в) что следует делать для удержания правонарушителей и других лиц от совершения новых правонарушений; г) что значит "справедливое наказание"; е) когда и при каких обстоятельствах следует изолировать

¹ В зависимости от того, является ли страна или регион в первую очередь местом производства, транзита или потребления наркотиков, а также распространенности злоупотребления наркотиками, видов потребляемых наркотиков и других факторов, таких как уровень преступности.

правонарушителей от общества; и f) что следует делать для их реабилитации. В принципе все эти различия отражают суть каждой национальной культуры и системы ценностей, которые определяют отношение к поведению, связанному с наркотиками, преступлению, наказанию и реабилитации.

5. Некоторые из этих подходов могут оказывать благоприятное влияние на процесс осуществления конвенций: например, они могут побуждать к использованию новых и более совершенных способов сокращения масштабов наркопреступности, злоупотребления наркотиками и рецидивизма. Другие могут иметь обратное действие: например, они могут создавать представление о крайней несправедливости, вызывать напряженность в отношениях или непонимание между странами, препятствовать международному сотрудничеству или просто ограничивать круг возможных путей решения возникающих проблем, особенно если то или иное правительство считает, что его национальная система контроля над наркотиками лучше, чем в других странах, и что оно мало чему может научиться у других. Некоторые из этих подходов допускаются в конвенциях, но при этом в отношении них устанавливаются четкие ограничения. Например, конвенции не позволяют сторонам по-своему истолковывать то или иное положение в зависимости от особенностей национальной культуры, системы ценностей или представлений о соразмерности в целях оправдания политики и практики, которая может противоречить целям конвенций. Международный комитет по контролю над наркотиками в соответствии со своим мандатом, определенным в конвенциях, уже неоднократно высказывал свое мнение, когда такие случаи доводились до его сведения, и будет делать это каждый раз, когда возникнет необходимость.

6. С тех пор, как Международный комитет по контролю над наркотиками в 1996 году впервые затронул вопрос соразмерности в рамках изучения связи между злоупотреблением наркотиками и системой уголовного правосудия², он стал важной темой, которая заслуживает отдельного изучения. Хотя прошло одиннадцать лет, сделать предстоит еще очень многое. Комитет решил рассмотреть в

² Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 1996 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.97.XI.3), пункты 1-6, 21-31 и 36-37.

настоящем докладе вопрос о принципе соразмерности и связанных с наркотиками правонарушениях в качестве специальной темы, с тем чтобы обратить на него особое внимание и помочь государствам обеспечить соразмерность мер, принимаемых ими в ответ на правонарушения, связанные с наркотиками, и сделать конвенции еще более эффективными.

А. Принцип соразмерности

7. Отражение положений международных конвенций о контроле над наркотиками во внутреннем законодательстве возможно лишь при условии соблюдения международно признанного принципа соразмерности. Согласно этому принципу любая мера, принимаемая государством в ответ на любое действие, которое может вызвать нарушение мира, порядка или надлежащего управления, должна быть соразмерна этому нарушению. В более узком смысле, в контексте уголовного правосудия, этот принцип допускает наказание в качестве приемлемой меры реагирования на преступление при условии, что оно соразмерно степени серьезности этого преступления. В широком смысле этот принцип в той или иной форме, как правило, закреплен в государственной конституции, а специальные правила находят отражение в более подробных нормах национального законодательства. Соответствующие стандарты нередко разрабатываются и закрепляются в международных и региональных документах по правам человека³ и документах, касающихся предупреждения преступности и уголовного правосудия.

8. Принцип соразмерности имеет древние корни. Самые первые из известных формулировок этого принципа были сделаны более 4 000 лет назад. К их числу относятся законы Хаммурапи, в которые были включены правила карательного правосудия ("око за око", "зуб за зуб" и "кость за кость"), призванные ограничить чрезмерность наказаний, применяемых государством или потерпевшими. Некоторые наказания в равной степени применялись ко всем правонарушителям. Применение других мер наказания в Месопотамии зависело от статуса правонарушителя и потерпевшего: если потерпевшим был человек, занимавший более высокое положение в

³ Например, Всеобщая декларация прав человека (резолюция 217 А(III) Генеральной Ассамблеи).

обществе, наказание могло быть чрезмерно строгим, но не выходило за установленные рамки; если потерпевший был равным по статусу, наказание могло не превышать преступление по степени тяжести; а если потерпевший занимал более низкое положение в обществе, могло быть предоставлено оговоренное в законе возмещение. Со времен введения законов Хаммурапи изменилось многое, в том числе представления о том, как можно наиболее эффективно призвать правонарушителей к ответу, восстановить общественный порядок, возместить причиненный потерпевшему ущерб или вред и в конечном итоге, когда это целесообразно, создать условия для реабилитации и социальной реинтеграции правонарушителя.

9. О том, соблюдается ли в государстве принцип соразмерности мер реагирования на правонарушения, связанные с наркотиками, можно судить по тому, какие правовые и практические меры принимают в этой связи законодательная, судебная и исполнительная ветви власти. Например:

- a) Есть ли необходимость в принятии данной меры?
- b) В какой степени данная мера может привести к достижению желаемых результатов?
- c) Оправдан ли в правовом отношении выход принимаемой меры за рамки необходимого?
- d) Согласуются ли принимаемые меры с международно признанными нормами, касающимися обеспечения законности⁴?
- e) налажено ли эффективное международное сотрудничество между регулирующими, правоохранительными, обвинительными и судебными органами всех соответствующих стран применительно к правонарушениям международного характера, например с целью получения соответствующих оперативных данных и доказательств, отслеживания

⁴ Включая абсолютное верховенство законов, которое призвано обеспечивать достижение блага, несмотря на полномочия, которыми наделены отдельные лица и учреждения; поддержание правопорядка; равенство и ответственность любого лица перед законом за каждое юридически не оправданное деяние; наличие четко функционирующих судов, которые выносят прогнозируемые и действенные решения; и соблюдение прав и обязанностей отдельных граждан в соответствии с национальной конституцией.

и конфискации в конечном итоге незаконно нажитых богатств, а также возвращения лиц, пытающихся скрыться от правосудия? Если на эти вопросы нельзя ответить утвердительно, справедливость не может быть достигнута, и меры реагирования, принимаемые в ответ на правонарушение, будут явно несоразмерными.

10. По мнению Комитета, о соблюдении или несоблюдении принципа соразмерности в рамках государственной судебной практики рассмотрения дел, связанных с наркотиками, можно судить по тому, в какой мере рассмотрение этих дел согласуется с положениями конвенций и нормами права.

В. Соразмерность и международные конвенции о контроле над наркотиками

11. Как уже отмечалось в пункте I выше, в настоящее время сторонами международных конвенций о контроле над наркотиками являются почти все государства. Последней из этих конвенций, содержащей наиболее конкретные положения более выраженного нормативного характера, является Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года⁵. Главное ее назначение – содействовать принятию более четких, последовательных и эффективных мер правоохранительными, обвинительными и судебными органами государств в отношении связанной с наркотиками преступности на национальном и международном уровнях. Важную роль в деле эффективного осуществления положений конвенций играет принцип соразмерности. Являясь официальными юридическими соглашениями, конвенции отражают компромиссы (которые порой достигались после продолжительных и трудных переговоров) по наиболее важным мерам и действиям императивного характера, которые должны приниматься сторонами этих конвенций, и результаты, которые ожидается достичь в процессе их реализации. Тот факт, что 95 процентов государств приняли решение присоединиться к конвенциям, говорит о том, что эти документы, имеющие обязательную юридическую силу, представляют собой соразмерный ответ на

⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582, No.27627.

глобальные наркопроблемы. Некоторые основные положения конвенций, касающиеся соразмерности, поощряют и облегчают принятие государствами соразмерных мер в ответ на совершаемые правонарушения, связанные с наркотиками, а другие преследуют цель ограничить вероятность принятия несоразмерных мер. Ниже рассматриваются основные положения, касающиеся соразмерности.

12. Для того чтобы наркотические средства и психотропные вещества действительно были доступны только для медицинских и научных целей, государства должны контролировать все наркотики, попадающие под международный контроль, с разной степенью строгости в зависимости от терапевтической ценности, пользы для здоровья населения и опасности их потребления. В этой связи в Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года⁶ и Конвенции о психотропных веществах 1971 года⁷, все охватываемые ими наркотики разделены на четыре группы, в отношении каждой из которых установлен соответствующий общий режим контроля разной степени строгости. Список конвенции, в который включен тот или иной наркотик, определяет распространяющийся на него соответствующий режим контроля, который стороны должны применять на практике. Изготовление, распространение и использование наркотиков, которые согласно классификации не имеют никакой или почти никакой терапевтической ценности и в случае злоупотребления могут вызывать очень серьезные проблемы для здоровья и социальные проблемы, а также торговля такими наркотиками должны быть запрещены или подчинены очень строгому контролю. Что касается наркотиков, включенных в другие группы, то чем выше их терапевтическая ценность и меньше вред, вызываемый злоупотреблением ими, тем менее строгими являются применяемые в отношении них меры контроля.

13. Обычно конвенции требуют от участников признать уголовными преступлениями согласно своему национальному законодательству широкий круг действий, связанных с наркотиками, но разрешают им принимать в отношении таких действий лишь соразмерные меры. Конвенция 1988 года

охватывает ряд связанных с наркотиками деяний, которые не были специально выделены в предыдущих договорах, такие как организация, руководство и финансирование незаконного оборота наркотиков, отмывания денег и незаконного оборота химических веществ-прекурсоров, а также ряд других действий, обеспечивающих, облегчающих или поддерживающих совершение таких преступлений. Конвенция 1988 года требует также от государств признать уголовным преступлением хранение и приобретение наркотиков или культивирование наркотикосодержащих растений для личного немедицинского потребления.

14. Требуя от сторон признать преступлениями определенные виды деятельности, связанные с наркотиками, конвенции разрешают сторонам определять преступления и соответствующие средства защиты в соответствии с принципами и терминологией своих национальных правовых систем. При условии соблюдения перечисленных ниже ограничений, предусмотренных в конвенциях, сторонам разрешается также принимать в отношении правонарушителей меры согласно собственному национальному законодательству, в том числе с учетом (опять же при условии соблюдения упомянутых ограничений) различных правовых, нравственных и культурных традиций, отраженных в таком законодательстве.

15. Конвенция 1988 года требует от сторон принять ряд специальных мер для исключения вероятности безнаказанного совершения правонарушений серьезного характера⁸. Лица, совершившие эти правонарушения, не должны подвергаться более мягким мерам, чем это может быть оправданно, и не должны совсем избегать правосудия. Поскольку серьезные правонарушения, как правило, создают серьезную угрозу для здоровья и безопасности населения и преступники наживаются на горе других людей, стороны должны принимать в отношении серьезных правонарушений более строгие и более решительные меры, чем в отношении менее серьезных правонарушений. В отношении серьезных правонарушений Конвенция 1988 года требует от сторон применять такие санкции, учитывающие серьезный характер этих правонарушений, как тюремное

⁶ Ibid., vol. 976, No. 14152.

⁷ Ibid., vol. 1019, No. 14956.

⁸ В настоящей главе термин "серьезное правонарушение" означает любое из правонарушений, перечисленных в пункте 1 статьи 3 Конвенции 1988 года.

заклучение или другие виды лишения свободы, штрафные санкции и конфискация. В тех случаях, когда все факты и обстоятельства совершения такого правонарушения указывают тем не менее на то, что оно является соответствующим малозначительным делом, Конвенция 1988 года разрешает сторонам в порядке исключения или с оговорками применять такие альтернативы обвинению или наказанию, как перевоспитание, восстановление трудоспособности или социальная реинтеграция.

16. Для обеспечения того, чтобы серьезные дела влекли за собой серьезные последствия не в некоторых, а во всех странах, Конвенция 1988 года предусматривает необходимость ограничивать возможность применения неоправданно мягких мер в отношении серьезных правонарушений и правонарушителей. Например, она требует от сторон принимать все меры к тому, чтобы их суды учитывали отягчающие обстоятельства при вынесении приговора в отношении правонарушителей. Приводимый перечень обстоятельств не является исчерпывающим – он дает лишь представление о некоторых возможных обстоятельствах⁹. Для достижения максимальной эффективности правоохранительных мер и с должным учетом необходимости воспрепятствовать совершению таких правонарушений следует использовать любые дискреционные полномочия в отношении уголовного преследования за такие правонарушения. Стороны должны обеспечивать, чтобы суды и другие компетентные органы учитывали серьезный характер этих правонарушений и любых отягчающих обстоятельств при рассмотрении вопроса о досрочном или условном освобождении лиц, осужденных за совершение правонарушений. Если уголовное преследование за совершение серьезного правонарушения должно быть произведено в течение определенного периода после совершения такого правонарушения, должен устанавливаться более длительный срок давности в

тех случаях, когда предполагаемый правонарушитель уклоняется от правосудия.

17. Конвенция 1988 года преследует цель лишить лиц, совершающих серьезные преступления, связанные с наркотиками, возможности находить убежище за границей. Она требует от сторон устанавливать широкую экстерриториальную юрисдикцию для обеспечения возможности призывать правонарушителей к ответственности за совершение серьезных правонарушений независимо от места их совершения; конфисковывать богатства, полученные в результате совершения таких правонарушений, независимо от места совершения этих правонарушений и места хранения таких богатств; предоставлять друг другу на взаимной основе помощь в расследовании серьезных правонарушений, уголовном преследовании и судебном разбирательстве; и проводить расследование серьезных правонарушений, совершаемых на своей территории или за границей (с согласия других государств) с использованием, в частности, контролируемых поставок¹⁰, тайных операций¹¹, совместных следственных групп и сотрудничества на море¹².

¹⁰ Контролируемая поставка – это один из методов следственной деятельности, допускающий осуществление незаконных или подозрительных поставок, например запрещенных наркотиков или других веществ, используемых в качестве заменителей запрещенных наркотиков, с территории, через территорию или на территорию одной или нескольких стран с ведома или под контролем их компетентных органов с целью установления лиц, причастных к совершению серьезных правонарушений.

¹¹ Тайные операции предусматривают предоставление правоохранительным органам права совершать за рамками своей официальной деятельности, но под надзором компетентных органов скрытые действия (например, покупку запрещенных наркотиков) с целью задержания лиц, совершающих серьезные правонарушения.

¹² Сотрудничество на море преследует цель борьбы с контрабандой наркотиков на море и предполагает предоставление компетентным органам соответствующего государства права производить высадку на борт судна и его досмотр в тех случаях, когда имеются веские основания подозревать такое судно в осуществлении незаконного оборота наркотиков; в случае обнаружения вещественных доказательств такое государство может быть уполномочено принимать соответствующие меры в отношении данного судна, а также находящихся на его борту лиц и грузов.

⁹ К их числу относятся такие факторы, как причастность к совершению правонарушения какой-либо организованной преступной группы, в которую входит данный правонарушитель, применение силы или оружия, виктимизация или использование несовершеннолетних, а также совершение правонарушения вблизи мест, используемых учащимися или детьми для проведения учебных, спортивных или общественных мероприятий.

18. В конвенциях проводится четкое разграничение между правонарушениями, связанными с незаконным оборотом наркотиков, и правонарушениями, связанными с личным потреблением запрещенных наркотиков, а также между правонарушениями, которые совершают лица, злоупотребляющие наркотиками, и правонарушениями, которые совершают иные лица. Согласно Конвенции 1988 года злоупотребляющему наркотиками лицу, которое совершило правонарушение, может быть предъявлено требование пройти лечение, перевоспитание, послелечебный уход, реабилитацию или социальную реинтеграцию в качестве дополнения к осуждению или наказанию, если относящиеся к данному правонарушению факты и обстоятельства указывают на то, что оно носит малозначительный характер. В то же время в отношении правонарушений, связанных с хранением или приобретением запрещенных наркотиков или культивированием запрещенных наркотикосодержащих растений для личного немедицинского потребления, эти меры могут применяться в качестве альтернативы осуждению или наказанию, и на такие правонарушения не распространяется ни одно из закрепленных в Конвенции обязательств, которые упоминаются в пунктах 15-17 выше. По существу в конвенциях признается, что меры, принимаемые государством в ответ на правонарушения, которые совершают лица, злоупотребляющие наркотиками, могут быть эффективными только в том случае, если они будут затрагивать как сами правонарушения, так и проблему злоупотребления наркотиками (как основополагающую причину такого правонарушения).

С. Соразмерное уголовное преследование, вынесение приговора и альтернативное воздействие

19. До принятия Конвенции 1988 года некоторые государства считались безопасным местом для наркоторговцев и их незаконно нажитых богатств. В соответствии с достигнутой договоренностью Конвенция 1988 года преследует, в частности, цели безотлагательно обратить самое первоочередное внимание на необходимость пресечения незаконного оборота наркотиков, представляющего собой международную преступную деятельность, устранения

главного мотива такой деятельности путем лишения наркоторговцев и их помощников возможности пользоваться огромными доходами и накопленными богатствами, а также координации усилий по искоренению незаконного оборота (коллективная обязанность государств). Применение соразмерных мер наказания и санкций, предусмотренных в конвенции, таких, как лишение свободы, а также не связанных с тюремным заключением мер наказания (например, штрафов) и санкций (например, конфискации), имеет решающее значение для достижения этих целей. Конвенция преследует цель обеспечить принятие более строгих мер в отношении тех лиц, чьи полномочия, функции, участие в прибыли и виновность являются наиболее значительными. Поскольку в системе незаконного оборота влияние, власть, участие в прибыли и общая виновность постепенно уменьшаются сверху вниз, а от международного уровня к национальному и местному (общинному) масштабы операций сокращаются, степень строгости мер наказания и санкций может также постепенно снижаться до уровня конечного пользователя. В Конвенции наркопотребители квалифицируются как правонарушители, и, как отмечается в пункте 18 выше, с точки зрения мер наказания и санкций правонарушения, связанные с личным потреблением, рассматриваются как менее серьезные правонарушения, чем правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков.

20. В связи с тем, что серьезные преступления становятся все более запутанными и приобретают все более широкие международные масштабы, должностные лица системы уголовного правосудия вынуждены радикально пересматривать традиционные подходы и процедуры и расширять имеющиеся в их распоряжении возможности для рассмотрения дел. Это обусловлено также необходимостью изыскивать новые, более эффективные и более гибкие способы реагирования на такие обостряющиеся социально-экономические явления, как злоупотребление наркотиками, и признание того факта, что одна лишь уголовно-правовая система не может надлежащим образом контролировать всю противоправную деятельность, связанную со злоупотреблением наркотиками. Положение осложняется также из-за увеличения количества нерассмотренных дел в системе уголовного правосудия, переполненности тюрем, нарушений прав человека и предъявляемых государственным службам

требований эффективнее использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы.

21. В результате сегодня в большинстве стран можно рассчитывать на то, что в отношении любого человека, обвиненного в совершении преступления, будут приняты соразмерные меры в полном соответствии с международными нормами права и стандартами в области прав человека. В этой связи в большинстве стран апелляционные суды все чаще принимают меры по исправлению допущенной несправедливости и предупреждению применения чрезмерно строгих наказаний. Все чаще власти вынуждены определять приоритетность рассмотрения дел, с тем чтобы к ответственности призывались не только уличные правонарушители, но и воротилы преступного мира, чьи руки никогда не касаются незаконно поставляемых наркотиков. Все больше государств предоставляют своим компетентным органам возможность применять в отношении наркоправонарушителей широкий диапазон мер наказания, как связанных, так и не связанных с тюремным заключением, которые четко соответствуют конкретному преступлению и конкретному правонарушителю, а не использовать по отношению ко всем единый подход. Такие санкции могут носить исправительный, реституционный или исправительно-реституционный характер.

22. Некоторые государства внесли также изменения в свое законодательство и национальную практику, с тем чтобы помочь национальным системам уголовного правосудия добиваться более результативного рассмотрения дел, а не просто более эффективного разбирательства; занять более дальновидную позицию; уделять больше внимания решению проблем и предупреждению будущих правонарушений, а не только наказанию за совершенное правонарушение; в большей мере учитывать интересы и потребности, а не только права, требования и обстоятельства дела; а также шире и теснее взаимодействовать с другими ведомствами, органами и общинами, связанными с соответствующим делом. Благодаря этим реформам меры реагирования на некоторые правонарушения, особенно менее серьезные правонарушения, совершаемые наркоманами, стали более соразмерными. Тем не менее несообразные меры наказания по-прежнему сохраняются, и ниже приводятся некоторые примеры, относящиеся к правонарушениям, связанным с наркотиками.

Тюрьмы

23. По данным, собранным с начала 2004 года по конец 2006 года, во всем мире в связи с совершением уголовных преступлений, как связанных, так и не связанных с наркотиками, в пенитенциарных учреждениях содержится более 9,2 млн. человек, большую часть которых составляют лица, ожидающие судебного разбирательства, а остальную – лица, приговоренные к тюремному заключению. Показатель количества заключенных, составляющий в среднем по миру 139 человек на 100 000 жителей, существенно различается по странам и регионам. В большинстве стран количество находящихся в заключении лиц превышает имеющиеся возможности пенитенциарных учреждений. В большинстве стран количество заключенных растет, хотя в некоторых странах оно сократилось¹³.

24. Международные конвенции о контроле над наркотиками требуют от сторон обеспечить возможность применения в отношении серьезных правонарушений таких санкций, как тюремное заключение и другие виды лишения свободы, штрафные санкции и конфискация, которые учитывают серьезный характер таких правонарушений. Этот перечень санкций является ориентировочным (не исчерпывающим) и предполагает выборочное применение отдельных санкций (а не всю их совокупность). Конвенции не требуют от сторон назначать тюремное заключение за одни правонарушения, штраф – за другие, конфискацию – за третьи или применять все три санкции за совершение еще каких-то правонарушений. Совершенно справедливо они оставляют этот вопрос на усмотрение государств, поскольку уголовная ответственность, а также размер, степень серьезности и последствия разных правонарушений всегда определяются конкретными фактами и обстоятельствами соответствующего дела.

25. С учетом целей конвенций, которые заключаются в пресечении незаконного оборота наркотиков и лишении занимающихся такой деятельностью лиц их доходов, применение на практике такой санкции, как тюремное заключение, во многих случаях будет совершенно оправданным, но в некоторых случаях может быть неадекватным.

¹³ Roy Walmsley, *World Prison Population List*, 7th ed. (London, International Centre for Prison Studies, Kings College, 2006).

Например, организация и осуществление крупномасштабного незаконного оборота наркотиков и прекурсоров, отмывания денег и смежных серьезных правонарушений, а также руководство такими действиями обычно должно влечь за собой назначение продолжительного срока тюремного заключения и конфискацию. В то же время, когда встает вопрос о наказании за совершение менее серьезного правонарушения, мы не можем руководствоваться каким-то единым, данным человеку от природы представлением о том, что является правильным или неправильным. В конвенциях определенно разрешается, но не требуется наказывать правонарушителя, если национальные органы считают совершенное правонарушение в соответствующем случае малозначительным или если правонарушение, совершенное лицом, которое злоупотребляет наркотиками, заключается в хранении, приобретении любого запрещенного наркотика или культивировании наркотикосодержащего растения для личного потребления. Таким образом, решение о назначении наказания за совершение такого правонарушения при этих обстоятельствах, особенно в виде тюремного заключения, оставляется на усмотрение каждого государства при условии соблюдения им минимальных требований конвенции¹⁴.

26. Тем не менее многие государства назначают безусловное тюремное заключение наркопотребителям, совершившим менее серьезные правонарушения, и в некоторых странах такие правонарушители зачастую составляют значительную часть неуклонно растущего количества заключенных. В нарушение стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (в частности Минимальных стандартных правил Организации Объединенных Наций, касающихся отправления

правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила))¹⁵ меры наказания в виде тюремного заключения назначают молодым правонарушителям, употребляющим наркотики, и несовершеннолетним, впервые совершившим правонарушение, сразу же, а не в качестве крайней меры; несовершеннолетние заключенные содержатся вместе со взрослыми, а правонарушители, в отношении которых еще не проведено судебное разбирательство, содержатся вместе с осужденными; места проживания или работы заключенных могут быть переполнены, и в них нередко отсутствуют нормальные санитарно-гигиенические условия, освещение и вентиляция; может не быть ни одного квалифицированного врача, могут отсутствовать необходимые запасы лекарственных средств и психиатрические службы. Кроме того, в случае отсутствия строгого надзора тюрьмы могут превращаться в рынки сбыта запрещенных наркотиков и вследствие этого могут расти масштабы и степень серьезности проблемы злоупотребления наркотиками, а также показатели ВИЧ-инфицированности и других заболеваний. Правительства должны принимать меры для ограничения наличия запрещенных наркотиков в тюрьмах, предоставления надлежащих услуг правонарушителям-наркопотребителям (через медицинские службы или в тюрьмах) и сведения к минимуму вероятности непреднамеренного превращения некоторых пенитенциарных учреждений в неформальные учебные центры, откуда заключенные выходят на свободу с более богатым преступным опытом¹⁶.

Соразмерность и принятие решения в отношении уголовного преследования

27. Когда Комитет в своем докладе за 1996 год¹⁷ рассматривал вопрос о принятии практических мер в контексте злоупотребления наркотиками и системы уголовного правосудия, некоторые из его предложений и рекомендаций косвенно касались вопроса о

¹⁴ Например, согласно федеральному законодательству Соединенных Штатов, незаконное хранение запрещенных наркотиков для личных целей обвиняемого подлежит наказанию согласно положению 21 U.S.C. § 844(a) об обязательном минимальном сроке тюремного заключения. В Бразилии согласно закону No. 11.343 от 23 августа 2006 года в отношении лица, незаконно приобретающего, хранящего, перевозящего или переносящего запрещенные наркотики для личного потребления, принимаются такие меры, как предупреждение, воспитательное воздействие, привлечение к общественно полезным работам и, в некоторых случаях, штраф, но не тюремное заключение.

¹⁵ Резолюция 40/33 Генеральной Ассамблеи, приложение.

¹⁶ Например, в пункте 9 Основных принципов обращения с заключенными (резолюция 45/111 Генеральной Ассамблеи, приложение) предусмотрено, что заключенные должны пользоваться медицинским обслуживанием, имеющимся в данной стране, без дискриминации в связи с их юридическим положением.

¹⁷ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 1996 год ..., пункты 22 и 24.

том, должно ли проводиться расследование и уголовное преследование по делу о правонарушении, связанном с наркотиками, или могут быть приняты какие-либо иные шаги. Эти решения относятся к числу наиболее важных и наиболее сложных в системе уголовного правосудия. Каждое из них определяет степень соразмерности ответа государства на связанные с наркотиками правонарушения в целом и на каждое конкретное правонарушение и правонарушителя.

28. Согласно основополагающим принципам правовой системы некоторых стран, каждое правонарушение автоматически подлежит уголовному преследованию в случае наличия достаточного объема доказательств (система неукоснительной приверженности букве закона). Полиция должна доводить все правонарушения до сведения обвинительных органов, а обвинительные органы должны передавать все подлежащие уголовному преследованию дела на рассмотрение в суд. В других странах полиция может располагать некоторой свободой принятия решений в отношении последующих действий¹⁸, хотя такие полномочия используются не всегда¹⁹. Некоторые государства, которые прежде не допускали такой свободы усмотрения, теперь идут на это²⁰. Обвинительные или судебные органы

располагают более широкими полномочиями для того, чтобы не предпринимать никаких действий, возбуждать уголовное преследование или выводить из сферы уголовного преследования либо принимать иные решения, такие как смягчение наказания или прекращение уголовного преследования (системы, основанные на принципе практической целесообразности). Если такие органы решают не возбуждать уголовное преследование, они могут поставить определенные условия перед правонарушителем²¹. В случае несоблюдения этих условий уголовное преследование может быть возобновлено. Многими министерствами юстиции, некоторыми органами прокуратуры и международными организациями разработаны руководящие принципы принятия решений по вопросам уголовного преследования и выведения из системы уголовного правосудия.

29. Каждая из этих систем, т.е. система, допускающая свободу усмотрения, и система, не допускающая такой свободы, имеет свои преимущества и недостатки. Системы уголовного преследования, не предусматривающие свободы усмотрения, могут быть более простыми в плане применения, могут обеспечивать более последовательные и прогнозируемые результаты рассмотрения уголовных дел и могут быть в меньшей степени подвержены опасности коррупции. Вместе с тем, поскольку уголовному преследованию подлежат все дела, рассмотрение малозначительных дел может быть причиной стремительного увеличения расходов

¹⁸ Решения в отношении уголовного преследования принимаются не только на основании материалов дела, по которому может быть возбуждено уголовное преследование, но также после тщательного взвешивания всех соответствующих факторов в пользу и против уголовного преследования, к которым обычно относятся характер и степень серьезности совершенного правонарушения, интересы всех потерпевших и более широкого круга лиц, а также обстоятельства, касающиеся правонарушителя. Значимость и вес каждого из факторов обычно определяются всей суммой фактов и обстоятельств по соответствующему делу.

¹⁹ Как, например, в Финляндии и Швеции, возможно, вследствие сдерживающего эффекта уголовного преследования и более высокой степени неприятия обществом злоупотребления наркотиками (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Prosecution of Drug Users in Europe: Varying Pathways to Similar Objectives*, EMCDDA Insights Series, No. 5 (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002), p. 20).

²⁰ Например, в Бельгии принцип практической целесообразности применяется с момента его принятия в 1998 году. В Германии, Нидерландах, Португалии и

Испании полиция располагает полномочиями принимать решение о выведении наркопотребителей из системы уголовного преследования на самой ранней стадии; при этом предусмотрено, что государственный обвинитель с учетом утвержденных министром юстиции и генеральной прокуратурой руководящих принципов деятельности уголовной полиции должен принять решение о целесообразности уголовного преследования (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Prosecution of Drug Users in Europe: Varying Pathways to Similar Objectives*, pp. 20 and 86-87).

²¹ Например, воздерживаться от употребления запрещенных наркотиков, посещения определенных мест или вступления в контакт с определенными лицами без необходимости, а также пройти курс консервативного лечения или лечебный курс под надзором психиатра или психолога, в том числе лечение от наркозависимости.

и перегрузки системы уголовного правосудия и может отвлекать ресурсы от рассмотрения дел, которые потенциально являются более значимыми. Системы, предусматривающие свободу усмотрения, позволяют добиваться более высокой эффективности с точки зрения расходов, выбирая для рассмотрения более значимые дела. Однако неконтролируемая свобода усмотрения может снижать степень прогнозируемости и последовательности выносимых решений и может подталкивать полномочные органы к тому, чтобы не возбуждать уголовного преследования вовсе, хотя оно требуется²². В условиях свободы усмотрения может также возникать необходимость систематического принятия административных мер непринудительного характера²³ или законодательных мер, призванных ограничить свободу административных или судебных органов и обеспечить принятие более строгих или единообразных мер пресечения и наказания в отношении правонарушителей²⁴. Несоразмерные решения могут приниматься в обеих системах²⁵.

²² Например, как следствие коррупции либо чтобы избежать бумажной или кропотливой судебно-экспертной работы, которая является неотъемлемой частью эффективного расследования, уголовного преследования и судебного разбирательства.

²³ Например, в Нидерландах полиция обычно не расследует случаи хранения каннабиса для целей личного потребления, поскольку хранение каннабиса в небольших количествах при определенных условиях допускается в кофейнях.

²⁴ Например, в Соединенных Штатах действует Закон о реформе системы назначения наказания 1984 года. Конгресс Соединенных Штатов принял ряд законов об императивных минимальных мерах наказания, согласно которым судебные органы должны назначать закрепленные в законодательстве меры наказания в отношении лиц, осужденных за совершение правонарушений, связанных в основном с наркотиками и оружием, и в отношении правонарушителей-рецидивистов независимо от степени их вины или других смягчающих обстоятельств. Назначение императивной меры наказания за совершение наркопреступления определяется тремя факторами: видом наркотика, весом наркотика (или предполагаемой ролью в преступном сговоре) и количеством судимостей. Судьи не в состоянии учитывать другие важные факторы, такие как роль правонарушителя, его мотивы и вероятность рецидивизма. Обвиняемый может уменьшить размер императивной минимальной меры наказания путем предоставления обвинителю "существенной помощи" (информации, которая

30. Любые действия, предпринимаемые государством в ответ на правонарушения, связанные с наркотиками, должны согласовываться с конвенциями и не должны вызывать какого-либо ослабления деятельности по их осуществлению. Минимальные требования конвенций должны соблюдаться в любом случае, независимо от того, предусматривает ли государственная система уголовного преследования свободу усмотрения. Для обеспечения соразмерности мер реагирования в контексте международных конвенций о контроле над наркотиками в отношении серьезных правонарушений, подлежащих уголовному преследованию, в обычном порядке следует возбуждать уголовное преследование, если только обстоятельства дела не указывают на то, что оно является малозначительным по своему характеру. В отношении малозначительного дела или дела о правонарушении, связанном с личным потреблением, должно быть возбуждено уголовное преследование или приняты условные меры с использованием альтернатив формальному судебному разбирательству и вынесению судебного решения. Любое дискреционное решение относительно возбуждения уголовного преследования должно приниматься в соответствии с нормативно-правовыми рамками, регулирующими осуществление дискреционных полномочий, для обеспечения справедливости и последовательности, равенства всех людей перед законом и равного обращения в случае возникновения подозрений в совершении уголовного преступления.

облегчает уголовное преследование других правонарушителей).

²⁵ Например, в рамках системы, предусматривающей свободу усмотрения, государственный руководитель, уличенный в получении взяток от наркоторговца, может сохранить полученные средства и избежать уголовного преследования вследствие оказания неправомерного давления на орган, принимающий решение. В рамках системы, не предусматривающей свободы усмотрения, учащийся, уличенный в эпизодическом употреблении наркотиков, может лишиться будущего, если закон не предусматривает иных мер помимо ареста, досудебного содержания под стражей, уголовного преследования и безусловного тюремного заключения.

Вынесение соразмерного приговора и применение альтернативного подхода к рассмотрению дел, связанных с наркотиками

31. Характер и степень строгости применяемых мер наказания и санкций имеют решающее значение для определения того, соблюдается ли принцип соразмерности в действиях, предпринимаемых государством в ответ на наркопреступления в целом и каждое конкретное правонарушение в частности. Как уже отмечалось в пунктах 13-18 выше, правонарушения, связанные с незаконным оборотом, должны квалифицироваться как правонарушения серьезного характера, и в отношении них должны применяться санкции, надлежащим образом учитывающие серьезный характер этих правонарушений. В международных конвенциях о контроле над наркотиками отсутствуют конкретные указания в отношении того, какие именно процедуры или процессы должна использовать каждая из сторон или какие меры наказания, санкции или альтернативы должны применяться в отношении конкретного правонарушителя в конкретном случае. При условии соблюдения целей и требований конвенций государства обычно могут использовать собственные процессы и процедуры и применять те или иные меры наказания, санкции и альтернативы по своему усмотрению с учетом собственного законодательства, нравственных и культурных традиций, правовых систем, а также фактов и обстоятельств каждого дела.

32. Международно признанные стандарты и нормы Организации Объединенных Наций по таким вопросам, как обращение с заключенными, альтернативы тюремному заключению, применение силы полицией, правосудие в отношении несовершеннолетних и защита потерпевших, могут помочь государствам в решении вопросов о том, какие санкции и меры наказания, связанные с тюремным заключением или не связанные с ним, следует разрабатывать и применять, за какие правонарушения, в отношении каких правонарушителей, при каких обстоятельствах и на какой стадии процесса уголовного правосудия. Согласованными международными стандартами в области определения и надлежащего применения мер наказания, санкций и альтернатив тюремному заключению являются Минимальные стандартные правила Организации Объединенных

Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила)²⁶, а в Минимальных стандартных правилах Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)²⁷, рассматриваются как эти, так и другие вопросы, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

33. В Токийских правилах предусмотрено, что на стадии предварительного следствия, в надлежащих случаях и когда это согласуется с правовой системой, полицию, прокуратуру или другие полномочные учреждения следует наделять правом освобождать нарушителя от ответственности, если, по их мнению, нет необходимости возбуждать дело в целях защиты общества, предупреждения преступности или обеспечения соблюдения закона и прав жертв. Для целей принятия решений о целесообразности освобождения от ответственности или определения процедуры расследования следует разработать соответствующие критерии в рамках каждой правовой системы. В случае мелких правонарушений прокурор, когда это целесообразно, может назначить подходящие меры, не связанные с тюремным заключением (правило 5.1). Предварительное заключение под стражу используется в судопроизводстве по уголовным делам как крайняя мера при условии должного учета интересов расследования предполагаемого правонарушения и защиты общества и жертвы²⁸. Альтернативы предварительному заключению под стражу следует применять как можно раньше, и такое заключение не должно длиться дольше, чем это необходимо (правило 6.2).

34. На стадии вынесения приговора полномочный орган может вынести по делу приговор, предусматривающий тюремное заключение, или, когда это целесообразно, назначить альтернативную меру,

²⁶ Резолюция 45/110 Генеральной Ассамблеи, приложение.

²⁷ Резолюция 40/33 Генеральной Ассамблеи, приложение.

²⁸ В этой связи может потребоваться применение новых подходов к регулированию рисков. Например, если место жительства подозреваемого установить нелегко, община может взять на себя дополнительную ответственность за обеспечение того, что это лицо будет соблюдать условия освобождения из-под стражи и не скроется от правосудия.

не связанную с тюремным заключением. В отношении серьезных правонарушений, связанных с наркотиками, нередко устанавливается целый ряд мер наказания различной степени строгости в виде лишения свободы и штрафов, который обычно предусматривает максимальный уровень, а иногда и обязательный минимальный уровень наказания. Меры наказания и санкции могут устанавливаться в зависимости от конкретного наркотика или категории потребляемого наркотика в соответствии с предусмотренной в конвенциях системой классификации наркотиков по степени их опасности и пользы (см. пункт 12 выше), с тем чтобы более строгие меры наказания и санкции применялись в отношении более строго контролируемых наркотиков, а менее строгие меры наказания и санкции – в отношении менее строго контролируемых наркотиков. Для обеспечения надежности и справедливости систем вынесения приговора в зависимости от количества наркотика они должны подкрепляться соответствующими техническими службами и надлежащими финансовыми и людскими ресурсами.

35. Согласно Токийским правилам, к назначаемым на стадии вынесения приговора санкциям, не связанным с тюремным заключением, относится ограничение свободы правонарушителя при том, что он продолжает жить в общине²⁹. Могут быть назначены такие экономические санкции и денежные взыскания, как штраф, невыплата которого может повлечь за собой тюремное заключение. Наконец, не связанные с тюремным заключением санкции, в том числе устные санкции, такие как замечание, порицание и предупреждение, могут быть назначены на любой стадии разбирательства.

36. Стоящая перед правительствами задача повысить эффективность контроля над наркотиками является весьма сложной, особенно в условиях ограниченности ресурсов. В некоторых развивающихся странах системы правосудия, здравоохранения, образования и социального обеспечения зачастую с трудом могут обеспечить даже базовые потребности населения. Для того чтобы можно было

²⁹ Например, приговор может быть вынесен и запротоколирован, но его исполнение может быть отложено на некоторый срок. Правонарушитель может быть также освобожден условно от уголовной ответственности (т.е. отпущен на свободу и не подвергнут наказанию)

обеспечить оперативную и независимую оценку законности и целесообразности каждого задержания, а также проведение судебного разбирательства в отношении каждого правонарушителя в разумные сроки или его освобождение, требуются дополнительные суды, судьи, адвокаты, вспомогательный персонал или соответствующее оборудование. Суд может не иметь доступа к текстам нормативных актов, нормам прецедентного права, информации о порядке вынесения приговора и другим важным материалам. В процессе судебного разбирательства обвиняемый может быть лишен услуг адвоката. В случае назначения наказания в виде тюремного заключения правонарушитель попадает в тюрьму, где порой не соблюдаются стандарты медико-социальной помощи. В случае возвращения в свою общину правонарушители-наркоманы могут представлять собой еще большую опасность для правопорядка, а проблема злоупотребления наркотиками может усугубиться еще больше. При этом многие стандарты и нормы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, отмеченные в частности в пункте 26 выше, могут откровенно нарушаться.

D. Равенство перед законом

37. Равенство перед законом является универсальным правом человека³⁰. Поскольку каждый

при соблюдении определенных условий: правонарушителю может быть разрешено продолжать жить в общине под надзором судебного органа, надзорной службы или другого аналогичного органа, если он/она проходит определенный лечебный курс или терапевтическую программу. Может быть принято решение не выносить приговор при условии, что правонарушитель обязуется предпринять определенные шаги, например, пройти курс лечения от алкоголизма или наркомании или курс психологических консультаций. Правонарушитель может быть помещен под домашний арест и принужден находиться в определенном месте (обычно в постоянном месте своего проживания) под надзором специального ведомства, не имея возможности менять постоянное место жительства, работы или учебы без разрешения надзорного органа. Может быть установлен комендантский час и другие ограничения в отношении свободы передвижения и перемещения правонарушителя, а также может быть ограничено его право вступать в контакт с соответствующими лицами. Могут быть ограничены и другие права, в том числе право заниматься определенными

человек имеет обязанности перед обществом, статья 29 Всеобщей декларации прав человека допускает, что осуществление прав и свобод человека подвергается только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

38. Должное уважение всеобщих прав человека, обязанностей и законности имеет важное значение для эффективного осуществления международных конвенций о контроле над наркотиками. Их неуважение может ограничить возможности системы уголовного правосудия в плане обеспечения законности, может стать причиной принятия дискриминационных и несоразмерных мер в ответ на наркопреступления и может стать препятствием для выполнения конвенций³¹. Ниже рассматривается ряд ситуаций, в которых по отношению к некоторым правонарушителям, совершившим наркопреступления, принцип равенства перед законом может применяться с некоторыми отступлениями.

видами деятельности или занимать конкретные должности в правительстве. Судья может вынести решение о выполнении общественно полезных работ на безвозмездной основе, обычно в рамках какого-то учреждения или организации. Суд может также вынести решение о том, что правонарушитель должен ежедневно проводить определенное количество часов в исправительном центре и в течение определенного периода участвовать в программе, направленной на исправление противоправного поведения в рамках групповых занятий.

³⁰ Всеобщая декларация прав человека, статьи 7 и 10; и Международный пакт о гражданских и политических правах (резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение), статьи 2, 3 и 26.

³¹ Например, в случае неуважения полицией прав человека доверие населения к полиции может уменьшиться до такой степени, что реализация инициатив, направленных на решение местных наркопроблем путем поддержания порядка силами общины, может оказаться невозможной. Нежелание населения сотрудничать и предоставлять необходимую информацию может ограничить возможности системы правосудия в области борьбы с деятельностью соответствующих групп наркобизнеса.

Крупные правонарушители

39. Благодаря имеющимся ресурсам некоторым могущественным наркопреступникам удастся подрывать деятельность систем уголовного правосудия. В своем докладе за 1996 год Комитет отмечал, что это может вызывать в обществе чувство несправедливости и подрывать доверие населения к системе уголовного правосудия³². Такие могущественные представители наркопреступности зачастую могут свободно пересекать границы, заметать свои следы и настраивать системы правосудия разных стран друг против друга, не гнушаясь такими средствами, как убийства, обман и подкуп.

40. Привлечение к ответственности могущественных наркоторговцев и ликвидация их сетей – трудоемкая, кропотливая и опасная работа. Обычно наркоторговцы проявляют крайнюю осторожность и не прикасаются к наркотикам, и их сложно признать виновными, если только они не были взяты с поличным. Расследование такие дел может быть весьма сложным; нередко они включают операции по переводу денег за границу с целью утаивания или сокрытия богатств, полученных в результате незаконного оборота наркотиков. Для осуждения замешанных лиц и конфискации незаконно нажитых ими богатств обычно требуется эффективное законодательство, направленное на борьбу с преступными объединениями и сообществами. С учетом необходимости получения конфиденциальных оперативных данных и доказательств и принятия оперативных мер для успешного расследования таких дел обычно требуется также более тесное международное сотрудничество правоохранительных органов и систем уголовного правосудия. По более мелким делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков, как правило, проще собрать доказательства, и в рамках их судебного рассмотрения защита организуется не столь искусно, как в рамках рассмотрения крупных дел о незаконном обороте наркотиков. Следует учесть к тому же предъявляемые к системам уголовного правосудия требования строгой отчетности за распоряжение имеющимися у них бюджетными средствами и повышения результативности их работы, вследствие чего на компетентные органы может оказываться сильное давление, вынуждающее их сосредоточивать усилия на

³² Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 1996 год..., пункты 4-6.

более мелких правонарушениях, уделяя меньше внимания лицам, занимающим более высокое положение в системе наркобизнеса.

41. За месяц до своей гибели в Медельине колумбийский наркодилер Пабло Эскобар относился к числу самых богатых людей мира. В период своего наивысшего могущества находившийся под его управлением медельинский картель контролировал 80 процентов мирового кокаинового рынка и ежегодно получал миллиарды долларов США от торговли кокаином. Эскобар запугивал политиков, государственных должностных лиц и судей, безжалостно применяя принцип "плата о пломо" (принять взятку или быть убитым). Любой человек, считавшийся опасным, уничтожался. В результате сотни людей были убиты, причем некоторых из них Эскобар убивал лично. В 1991 году Эскобар достиг договоренности с властями Колумбии, в соответствии с которой он был готов сдать властям и прекратить заниматься наркоторговлей на следующих условиях: ему будет гарантировано, что он не будет выдан Соединенным Штатам Америки, и он проведет 5 лет в колумбийской тюрьме, которую построит для себя сам. Когда были опубликованы фотографии его роскошной тюрьмы-резиденции, Эскобар скрылся, опасаясь, что его выдадут Соединенным Штатам. Без такой договоренности Эскобар мог бы продолжать действовать совершенно безнаказанно и дальше. Усилия по контролю над наркотиками, предпринятые с тех пор в Колумбии, принесли значительные результаты. Хотя сегодня дело Эскобара является всего лишь одним из событий прошлого, оно служит прекрасным примером того, с какими проблемами сталкиваются многие государства, пытаясь призвать к ответственности могущественных наркоторговцев и их покровителей.

42. Полевые командиры, контролирующие незаконный оборот наркотиков в Афганистане, по-прежнему действуют сравнительно безнаказанно. На долю Афганистана приходится около 92 процентов незаконно производимого в мире опиума³³, и он является фактическим монополистом на мировом рынке опиатов, объем которого составляет несколько миллиардов долларов США³⁴. Попытки привлечь к

ответственности наркоторговцев в Афганистане и их зарубежных партнеров сводятся главным образом к национальным и международным усилиям по обеспечению безопасности и отдельным международным правоохранным мерам. Реализация этих усилий в Афганистане затрудняется из-за сохраняющейся опасной обстановки, отсутствия эффективных механизмов контроля в ряде важных регионов страны за пределами столицы и некоторых уступок, допущенных в системе уголовного правосудия. Однако лишь политических мер и мер по укреплению безопасности, принимаемых на индивидуальной или коллективной основе, не достаточно для борьбы с крупными наркоторговцами и их операциями, а также ликвидации их активов. Поэтому борьба с наркоторговлей в Афганистане не приносит заметных результатов. В своих докладах Комитет настоятельно призывает стороны, поддерживающие Афганистан, увеличить объем предоставляемой этой стране помощи для достижения более существенных результатов.

43. Ряд других стран сталкиваются с трудностями в деле привлечения крупных наркоторговцев к ответственности. Как показывает опыт, все крупные наркоторговцы, в том числе полевые командиры, принимают изощренные меры к тому, чтобы дистанцироваться от совершаемых ими преступлений и принадлежащих им богатств.

44. Комитет считает, что в тех случаях, когда государство не может в полной мере контролировать деятельность крупных наркоторговцев на всей своей территории, более активные усилия могут предприниматься всеми другими государствами, в которых могут быть размещены незаконно нажитые наркоторговцами богатства. Этим государствам следует выступать в духе коллективной ответственности и вместе с государствами гражданства наркоторговцев предпринимать шаги для отслеживания, замораживания, ареста и в конечном итоге конфискации таких богатств независимо от того, в каком регионе мира они хранятся. Для этого потребуются решительные, надежные и четко согласованные действия правоохранных, финансовых и судебных органов, особенно в том, что касается обмена

³³ World Drug Report 2007 (United Nations publication, Sales No. E.07.XI.5), fig.13.

³⁴ По оценкам ЮНОДК, в 2003 году общемировой объем незаконного рынка опиатов, выраженный в оптовых

ценах, составлял 20,6 млрд. долл. США (в розничных ценах - 64,8 млрд. долл. США). (*World Drug Report 2005* (United Nations publication, Sales No. E.05.XI.10), vol. 1, p. 17).

оперативными данными и доказательственными материалами с государствами, которые могут принять меры по конфискации таких богатств. Государства могли бы также рассмотреть вопрос об использовании такого конфискованного имущества совместно с другими странами в соответствии с пунктом 5 (b) (ii) статьи 5 Конвенции 1988 года.

Мелкие правонарушители

45. В своем докладе за 1996 год Комитет призвал правительства разработать стратегический подход к решению проблемы незаконного оборота наркотиков, с тем чтобы избежать перегрузки национальных систем правосудия и пенитенциарных систем малозначительными делами, а также добиться прекращения крупномасштабных операций по незаконному обороту наркотиков³⁵. Тогда Комитет отметил, что многие правоохранительные органы располагают ресурсами и кадрами, которые позволяют им задерживать лишь уличных торговцев и отдельных лиц, злоупотребляющих наркотиками, не затрагивая структуру, механизмы финансирования и систему управления сетей незаконного производства наркотиков. Сегодня, одиннадцать лет спустя, во многих странах все остается по-прежнему.

46. Применение надлежащих правоохранительных мер в отношении малозначительных правонарушений может также предотвратить их трансформацию в крупные правонарушения ("принцип разбитого окна")³⁶. В то же время принятие принудительных мер по обеспечению соблюдения законов только в отношении мелких правонарушителей противоречит положениям конвенций и не согласуется с принципом соразмерности.

³⁵ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 1996 год ..., пункт 6.

³⁶ Выражение "принцип разбитого окна" применяют иносказательно для обозначения успешной стратегии предупреждения вандализма путем урегулирования связанных с преступностью проблем на начальной стадии, до того как они выльются в более крупные проблемы. Согласно этому принципу, если хулигана, выбившего стекло в окне, сравнительно быстро, например в течение недели, задержать и заставить отремонтировать это окно, вероятность того, что он выбьет еще одно стекло или причинит какой-то иной ущерб, существенно снизится.

Связанные с наркотиками правонарушения, совершаемые знаменитостями

47. В наше время возможности постоянно следить через средства массовой информации за жизнью известных спортсменов или звезд шоу-бизнеса небывало расширились. Как правило, чем выше преклонение перед таким человеком в той или иной среде и чем экстравагантнее его поведение, тем больший интерес вызывает он у средств массовой информации и населения.

48. Когда такие знаменитые люди принимают запрещенные наркотики, они нарушают закон. В зависимости от мер, принятых властями, в публикуемых сообщениях средств массовой информации и в рамках обсуждений в Интернете нередко находит отражение или формируется мнение о том, что в отношении знаменитого человека в силу его положения в обществе правоохранительной системой принимаются более мягкие меры, чем в отношении других аналогичных правонарушителей.

49. Факт совершения знаменитым человеком правонарушения, связанного с наркотиками, может существенным образом воздействовать на общественное мнение и отношение к злоупотреблению наркотиками, особенно среди молодежи, у которой еще не сформировалось твердое и вполне осознанное отношение к наркопроблемам. Случаи совершения знаменитостями таких правонарушений могут также оказывать огромное влияние на бытующее мнение о справедливости и соразмерности мер реагирования, принимаемых системой уголовного правосудия, особенно если в случае совершения аналогичного или менее серьезного правонарушения лицом, которое не является знаменитостью, принимаются более строгие меры.

Е. Взаимодействие системы правосудия и системы здравоохранения

50. Принцип соразмерности затрагивает все аспекты принимаемых в стране мер реагирования на проблемы злоупотребления наркотиками, включая профилактику злоупотребления наркотиками и лечение наркомании. Если лечебно-профилактические меры не приносят успеха и лица, злоупотребляющие наркотиками, сталкиваются с системой уголовного правосудия, должны приниматься

соразмерные междисциплинарные ответные меры. Хотя наркомания и признается медицинской проблемой, вызываемой потреблением наркотиков, она не может служить оправданием для совершения преступления.

51. Чтобы получить наркотик, наркоман готов пойти на все, даже на преступление. Поэтому ответные меры государства должны затрагивать как противоправное действие, так и злоупотребление наркотиками (основную причину). Если принимаемые меры не отвечают этому условию, они не соответствуют целям и требованиям конвенций и не согласуются с принципом соразмерности.

52. Связанные с наркотиками преступления, совершаемые наркопотребителями, требуют комплексного и в то же время индивидуального подхода³⁷: комплексного, потому что такие преступления неразрывно связаны со злоупотреблением наркотиками; и индивидуального, потому что еще не найдено средство лечения, подходящее для каждого человека. В рамках системы правосудия еще не найдены меры, которая исключала бы возможность рецидивизма. Ни одна система правосудия, здравоохранения, образования, социального обеспечения или трудоустройства не располагает достаточными возможностями или ресурсами для того, чтобы в одиночку решить обе задачи, в то время как во взаимодействии со всеми соответствующими сторонами государственного и частного секторов и общества эту задачу выполнить можно. Оптимальным условием для этого является наличие четких и подробных руководящих принципов принятия требуемых мер, которые интегрированы и согласованы

³⁷ В своем докладе за 1996 год Комитет вновь заявил о том, что проблема злоупотребления наркотиками должна решаться одновременно в нескольких плоскостях: правоохранительная деятельность, профилактика, лечение и реабилитация. Комитет выразил свою убежденность в том, что для обеспечения связи между пенитенциарной системой и системой медицинского ухода за правонарушителями необходимо расширять сотрудничество между судебными органами, органами здравоохранения и органами социального обеспечения, а также призвал правительства более пристально изучать альтернативы тюремному заключению, разработанные в разных странах мира, принимая во внимание различия правовых доктрин и систем (*Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 1996 год...*, пункты 24 и 26).

различными заинтересованными сторонами как по горизонтали, так и по вертикали.

53. По мнению Комитета, деятельность и результаты работы в частности судов, рассматривающих вопросы направления на лечение в наркологические учреждения, подтверждают целесообразность использования комплексного подхода в отношении определенных видов правонарушений и правонарушителей, применительно к которым, по общему мнению учреждений системы уголовного правосудия и здравоохранения, такое решение является оправданным. Суды такого рода преследуют цель положить конец злоупотреблению наркотиками и связанной с ним преступной деятельности правонарушителей посредством лечебно-реабилитационных программ, находящихся в ведении судебной системы. Подходящие кандидаты проходят лечебно-реабилитационную программу и не несут традиционно назначаемого наказания, такого как тюремное заключение. Такие программы требуют от правонарушителей высокой степени ответственности, и потенциальные кандидаты зачастую отдают предпочтение тюремному заключению, поскольку оно является для них менее обременительным. За ходом осуществления программы по каждому участнику следит созданная при суде междисциплинарная группа (из представителей систем правосудия и здравоохранения), возглавляемая судьей. Объективность контроля за соблюдением программы достигается за счет регулярного тестирования на предмет злоупотребления психоактивными веществами. Соблюдение требований вознаграждается, а их несоблюдение влечет за собой санкции. Возобновление злоупотребления наркотиками обычно не наказывается, поскольку такие случаи могут происходить на долгом пути к полному выздоровлению. Вместе с тем правонарушитель, скрывающий факт возобновления наркопотребления, подвергается санкциям. Иногда назначается санкция в виде непродолжительного лишения свободы с целью помочь правонарушителю осознать и преодолеть возможное нежелание нести ответственность за собственное выздоровление, так как это имеет решающее значение для полного выздоровления. В случае успешного завершения программы производство по уголовному делу может быть приостановлено или прекращено или может быть вынесено решение о наказании, не связанном с тюремным заключением, или условном освобождении. В случае повторного совершения

правонарушения или иного серьезного нарушения условий программы правонарушитель обычно исключается из нее, и в отношении него принимаются традиционные меры воздействия системы уголовного правосудия.

54. Количество стран, в которых суды применяют основные принципы осуществления лечебно-реабилитационных программ по решению суда, продолжает расти³⁸. Не все такие суды действуют одинаково, и то, что оказывается наиболее эффективным в одном месте, может не принести никаких результатов в другом. В одних случаях это самостоятельные, новые суды, а в других – это существующие суды, применяющие специально скорректированные процедуры. Единой и универсальной модели таких судов не существует, и они формируются по-разному в зависимости от потребностей, правовых систем, мест расположения и имеющихся ресурсов. Они различаются прежде всего по критериям отбора, применяемым в случае выведения дела из системы уголовного преследования, и итогам программы, но по существу они являются одинаковыми.

55. Применение принципов, которые лежат в основе деятельности таких судов, ведет к увеличению расходов на работу с правонарушителями, злоупотребляющими наркотиками (вследствие необходимости осуществления судом контроля за соблюдением программы), и расходов на лечение. Вместе с тем оценка работы и результативности таких судов свидетельствует о том, что обычно они лучше, чем какие-либо другие альтернативы, обеспечивают удержание правонарушителей-наркоманов в программах лечения, являются более результативными в плане снижения уровня рецидивизма и более эффективными с точки зрения затрат³⁹. Успех этих усилий определяется такими факторами, как эффективное судебное руководство работой групп при судах, рассматривающих вопросы направления на лечение в наркологические учреждения; активное взаимодействие специалистов разного профиля,

входящих в такую группу, но сохраняющих при этом свою профессиональную независимость; осведомленность представителей системы правосудия, входящих в группу, в вопросах наркомании, лечения и восстановления; осведомленность представителей системы здравоохранения, входящих в группу, о проблеме преступной деятельности; наличие руководства для обеспечения последовательности и результативности применяемых мер; наличие четких критериев отбора участников на основе результатов объективного скрининга потенциальных кандидатов; тщательная оценка каждого потенциального участника; наличие в полной мере продуманного и документально закрепленного согласия каждого из участников на прохождение судебной программы наркологической помощи; наличие оперативных процедур перевода участников в лечебно-реабилитационные учреждения сразу же после задержания; наличие оперативно осуществляемых, четких и последовательных санкций за несоблюдение условий программы и поощрений за их соблюдение; постоянная оценка хода осуществления программы и наличие желания добиваться более высоких результатов; обеспечение надлежащего, целевого финансирования на постоянной основе таких судов; и внесение, при необходимости, соответствующих изменений в материально-правовые или процессуальные нормы права.

56. Лечение, реабилитация и реинтеграция правонарушителей-наркоманов являются эффективными и носят устойчивый характер только в том случае, если они четко увязаны с задачами излечения правонарушителей и в то же время предупреждения повторного совершения правонарушений. Комитет отмечает, что программы наркологической помощи должны строиться на тщательно разработанной политике, преследовать четко сформулированные программные цели и содержать внутренний компонент оценки. Такие программы должны предусматривать механизмы предупреждения рецидивов и последующего ухода после оказания первой медицинской помощи. Успех такой программы зависит также от опыта осуществляющих ее людей, наличия мест в соответствующих учреждениях и степени взаимодействия между органами уголовного правосудия и органами здравоохранения. Чтобы обеспечить максимально благоприятные условия для успешного осуществления этих программ, на них следует выделять соответствующие ресурсы. В

³⁸ Например, в Австралии, Барбадосе, Бермудских Островах, Бразилии, Ирландии, Канаде, Новой Зеландии, Норвегии, Соединенных Штатах Америки, Тринидаде и Тобаго, Чили и Ямайке.

³⁹ United States, Government Accountability Office, *Adult Drug Courts: Evidence Indicates Recidivism Reductions and Mixed Results for Other Outcomes*, GAO report GAO-05-219 (Washington, D.C., 2005).

рамках пенитенциарной системы также следует создавать соответствующие наркологические службы⁴⁰.

57. Комитет отмечает, что хотя наркологическую помощь желательно оказывать на добровольной основе, добровольный характер такой помощи не является непременным условием ее эффективности. Успешному завершению лечения может способствовать наличие мощного стимула. Комитет подчеркивает, что столкновение правонарушителя-наркомана с системой уголовного правосудия может стать тем условием, которое подтолкнет его к лечению⁴¹. Конвенции разрешают судам гибко применять свои полномочия и возможности назначения санкций в соответствующих случаях с целью содействия удержанию правонарушителя в рамках лечебной программы, повышения вероятности успешного прохождения лечения и повышения уровня общественной безопасности за счет ограничения степени злоупотребления наркотиками и склонности правонарушителя к совершению новых правонарушений. Наконец, Комитет отмечает, что в некоторых странах, в которых системы правосудия и здравоохранения тесно взаимодействуют друг с другом с целью обеспечения обязательного лечения наркоманов, содержащихся в тюрьмах, достигнуты неплохие результаты.

Г. Рекомендации

58. Международные конвенции о контроле над наркотиками поощряют и облегчают принятие государствами соразмерных ответных мер в отношении правонарушителей и правонарушений, связанных с наркотиками. Несоразмерные меры противоречат целям этих конвенций и подрывают принцип верховенства закона.

59. Хотя с тех пор, как Комитет в последний раз рассматривал вопрос соразмерности в своем докладе за 1996 год, во многих странах были достигнуты заметные успехи, сделать предстоит еще очень многое, особенно в плане выявления и ликвидации крупных организаций наркобизнеса. Ряду стран необходимо сбалансировать свои усилия в правоохранительной области, с тем чтобы мелкие

правонарушители не несли всю тяжесть ответственности, в то время как крупные правонарушители оставались бы совершенно безнаказанными.

60. Комитет рекомендует правительствам, которые еще не сделали этого, принять следующие меры с целью обеспечить более эффективное осуществление конвенций:

а) *Правоохранительная деятельность.* Правительствам следует принять все меры к тому, чтобы в рамках правоохранительной системы и системы уголовного правосудия первоочередное внимание уделялось расследованию деятельности, уголовному преследованию и наказанию лиц, которые контролируют, организуют, направляют или обеспечивают производство в крупных организациях наркобизнеса. Чрезвычайно важно также в этой связи организовать службы для борьбы с отмыванием денег. Хотя уличной торговле наркотиками и преступлениям, связанным с хранением запрещенных наркотиков, следует уделять самое пристальное внимание, на них не должно быть сосредоточено все внимание правоохранительных и судебных органов;

б) *Доходы от преступной деятельности.* Правительствам следует обеспечить принятие соответствующего законодательства для того, чтобы компетентные органы могли замораживать и арестовывать имущество и активы наркоторговцев и уделяли первоочередное внимание таким усилиям. Для нанесения ощутимых ударов по операциям крупных организаций наркобизнеса следует уделять особое внимание налаживанию сотрудничества между государствами и совместному использованию обнаруженных активов в рамках трансграничных дел;

в) *Альтернативные меры.* Правительствам следует рассмотреть вопрос о расширении диапазона мер, связанных с тюремным заключением и не связанных с ним, для применения в отношении наркопреступлений, совершаемых потребителями запрещенных наркотиков, с тем чтобы соответствующие органы могли принимать соразмерные ответные меры с учетом конкретных обстоятельств каждого дела. В некоторых случаях действенной альтернативой тюремному заключению может быть решение наркосуда, занимающегося рассмотрением дел о лицах, часто возвращающихся к рискованному образу жизни, или программа принудительного лечения;

⁴⁰ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 1996 год..., пункты 29-31.

⁴¹ Там же, пункт 30.

d) *Пенитенциарные системы и системы здравоохранения.* В контексте злоупотребления наркотиками в тюрьмах правительствам следует расширить масштабы осуществления программ медико-санитарной помощи и лечения, многие из которых, как показала практика, оказываются весьма эффективными и действенными в плане снижения уровня рецидивизма. Чрезвычайно важно исключить вероятность поступления в тюрьмы запрещенных наркотиков;

e) *Правонарушения, совершаемые знаменитыми людьми.* Руководству программ уголовного правосудия и обращения с правонарушителями следует принимать все меры к тому, чтобы знаменитости, нарушающие законодательство о наркотиках, несли ответственность за совершаемые ими правонарушения. Более снисходительное отношение к таким лицам, злоупотребляющим наркотиками, порождает в обществе цинизм и может подталкивать молодежь к еще более свободному обращению с запрещенными наркотиками;

f) *Взаимная правовая помощь.* Правительствам следует изучить и при необходимости пересмотреть национальные законы о международном сотрудничестве учреждений системы уголовного правосудия, соответствующую политику, процедуры, принципы распределения ресурсов, приоритеты и инфраструктуру. В результате этого поступающие просьбы о международном взаимодействии органов системы уголовного правосудия или оказании помощи должны рассматриваться так же быстро, внимательно и конструктивно, как если бы это были их собственные просьбы, направленные на рассмотрение правительствам других государств. Следует ограничиваться запрашиванием наиболее важной помощи, с тем чтобы не обременять без необходимости государство, которому предстоит исполнять соответствующую просьбу. С целью совершенствования, ускорения и повышения эффективности процесса удовлетворения просьб Комитет рекомендует правительствам использовать, когда это целесообразно, разработанную ЮНОДК Программу составления просьб об оказании взаимной правовой помощи и находящуюся на стадии доработки программу составления просьб о выдаче, а также разработанные им руководства по вопросам оптимальной практики в области выдачи, взаимной правовой помощи и конфискации;

g) *Ресурсы.* Правительствам следует проанализировать национальные приоритеты, методы и процедуры рассмотрения дел, связанных с наркотиками, с тем чтобы правоохранные, обвинительные, судебные, пенитенциарные и исправительные учреждения располагали адекватными ресурсами для принятия соразмерных и эффективных мер в отношении наркопреступности. Правительствам следует также рассмотреть вопрос об оказании более существенной поддержки правительствам развивающихся стран, с тем чтобы их системы правосудия и здравоохранения могли принимать более эффективные меры по делам о правонарушениях, связанных с наркотиками;

h) *Информационная политика.* Правительствам следует обеспечить доступ общественности и средств массовой информации к материалам и статистическим данным, касающимся использования системы уголовного правосудия в отношении незаконного оборота наркотиков и злоупотребления ими. Чрезвычайно важно принять все меры к тому, чтобы население было информировано об эффективных программах наркологической помощи и чтобы органы здравоохранения широко распространяли информацию о средствах и методах лечения, с тем чтобы побуждать правонарушителей-рецидивистов присоединяться к таким программам.

61. В свете рекомендаций, сформулированных в докладе за 1996 год, и изложенных выше рекомендаций, Комитет призывает правительства провести всесторонний обзор мер реагирования, принимаемых законодательной, судебной и исполнительной ветвями власти в ответ на правонарушения, связанные с наркотиками, для обеспечения их соразмерности, а также внести соответствующие изменения для устранения любых недостатков. Комитет будет признателен государствам за представление информации о любых таких изменениях.