

I. ОБЗОР: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ О КОНТРОЛЕ НАД НАРКОТИКАМИ

1. Мандат Международного комитета по контролю над наркотиками, определенный международными договорами о контроле над наркотиками, суть работы Комитета заключается в оценке осуществления договоров на основе изучения и анализа предоставляемой правительствами информации и оценки деятельности правительств. В своей резолюции 48/12 Генеральная Ассамблея просила Комиссию по наркотическим средствам, при поддержке Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП) и в сотрудничестве с Международным комитетом по контролю над наркотиками, контролировать и оценивать деятельность на национальном и международном уровнях по выполнению международных документов по контролю над наркотиками в целях выявления областей, в которых достигнут удовлетворительный прогресс и имеются недостатки. Поэтому Комитет тесно сотрудничает с Комиссией, правительствами и Директором-исполнителем ЮНДКП в оценке хода осуществления договоров и в определении их слабых и сильных сторон.

2. В данной главе содержатся некоторые основные выводы Комитета, касающиеся осуществления договоров. Кроме того, Комитетом подготовлен доклад 1/, в котором подробно излагаются главные принципы оценки договоров, а также его предложения.

3. В своей оценке Комитет руководствуется многолетним опытом работы по осуществлению договоров и их анализа, уделяя при этом особое внимание тем положениям договоров, которые он обязан тщательно соблюдать или в которых он в силу своего особого положения и мандата может выявлять сильные и слабые стороны. Комитет учитывает также мнения, высказываемые по его просьбе Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ). Оценку Комитета следует рассматривать вместе с оценкой, сделанной Комиссией.

4. Комитет решил не перечислять в данной главе или в своем более подробном докладе все достижения в осуществлении международных договоров о контроле над наркотиками. По мере необходимости сообщается лишь о некоторых основных успехах. Не вдаваясь в технические подробности, Комитет обращает внимание правительств на области, в которых договорные положения оказываются недостаточно эффективными или адекватными, учитывая ситуацию, сложившуюся в связи со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом, или в которых эти положения трактуются неправильно.

A. Изменения в области злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота и принимаемые в этой связи меры

5. Появление и развитие международных договоров о контроле над наркотиками тесно связаны с мерами национального и международного характера, которые принимались в связи с изменением ситуации в области злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота. Рекомендации первой международной конференции по наркотическим средствам, состоявшейся в Шанхае в 1909 году (известной затем как Комиссия по опиуму), и положения Международной конвенции об опиуме, подписанной в Гааге в 1912 году, следует рассматривать как итог достижения международного консенсуса по вопросу о том, что следует предпринимать в связи с наличием в то время в ряде стран неограниченных запасов наркотических средств, использовавшихся не в медицинских целях, в частности опия, что вело к широкому злоупотреблению этими наркотиками со всеми вытекающими из этого последствиями в социальной области и в сфере здравоохранения.

6. С тех пор в характере и масштабах злоупотребления наркотиками многое изменилось. Во-первых, благодаря прогрессу в области органической химии и фармакологии, а также развитию технологии промышленного производства были созданы и поступили в продажу сотни новых психоактивных наркотических средств, содействовавших в свою очередь быстрому развитию фармакотерапии. С их помощью были вылечены миллионы людей. Однако в результате чрезмерного применения этих наркотических средств в медицинских и особенно в немедицинских целях появились широкие возможности для злоупотребления новыми группами наркотиков. Во-вторых, проблема наркомании перестала быть национальной проблемой лишь некоторых стран и приобрела глобальный характер. Наркотики, злоупотребление которыми было характерно лишь для отдельных стран, стали применяться во многих странах мира.

7. Применявшиеся в связи с этим активным процессом меры нашли свое отражение в международных конвенциях о контроле над наркотиками, в том числе в тех, которые в настоящее время имеют силу. В основу Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года 2/ положены принимавшиеся национальные и международные меры по контролю над культивированием, производством, изготовлением и распространением естественных наркотических средств (а в случае опиатов - их синтетических аналогов). В соответствии с Конвенцией правительства обязаны принимать меры против незаконного оборота таких наркотиков и злоупотребления ими. Конвенция о психотропных веществах 1971 года 3/, принятая в связи с диверсификацией и расширением категорий наркотиков, являющихся предметом злоупотребления, устанавливает контроль над количеством синтетических наркотиков (галлюциногенов, стимуляторов, снотворных веществ, седативных средств и малых транквилизаторов). Непосредственная цель этих двух договоров - кодификация универсально применимых мер контроля и обеспечение необходимого количества наркотических средств и психотропных веществ, используемых в медицинских и научных целях, а также недопущение их утечки из законных источников в незаконные каналы. В конвенции включены также положения общего характера, касающиеся незаконного оборота наркотиков и злоупотребления ими.

8. Система международного контроля над законным перемещением наркотических средств, предусмотренная в Конвенции 1961 года и в этой же Конвенции с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года 4/, функционирует в целом удовлетворительно, что неоднократно отмечалось Комитетом. Система успешно ограничивает законное культивирование, производство, распределение и торговлю наркотическими средствами количеством, необходимым для использования в медицинских и научных целях. Благодаря этим положениям Конвенции удается сводить к минимуму утечку наркотических средств из законных каналов в незаконные.

9. Что касается Конвенции 1971 года, то благодаря ей удается ограничивать утечку психотропных веществ, включенных в Список II, из законных каналов в незаконные. Это связано главным образом с осуществлением мер в области контроля, рекомендованных Комитетом и одобренных Экономическим и Социальным Советом для укрепления первоначальных мер, предусмотренных в этой Конвенции.

10. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года 5/ принята в связи с непрекращающимся ростом незаконного культивирования, производства, изготовления и оборота наркотиков. В результате осуществления мер контроля большинство наркотиков, вовлеченных в незаконный оборот или поставляемых на незаконные рынки, более не производятся и не изготавливаются в районах, в которых осуществляется их законное производство: в незаконный международный оборот они поступают главным образом от незаконных производителей или из подпольных лабораторий. В предыдущих конвенциях общие положения, касающиеся незаконного оборота, не являются достаточно полными и конкретными.

11. Для противодействия быстрому расширению незаконной деятельности, связанной с наркотическими средствами и психотропными веществами, в Конвенции 1988 года предусматриваются новые всеобъемлющие меры борьбы с незаконным оборотом наркотиков, в частности положения, касающиеся отмывания денег и незаконной деятельности, связанной с прекурсорами, а также положения о новых методах международного сотрудничества в борьбе с незаконным оборотом (перевод доходов, контролируемые поставки и т.д.). Хотя еще слишком рано ожидать существенных результатов от Конвенции 1988 года, которая вступила в силу в 1990 году, тем не менее уже можно утверждать, что она способствует усилению контроля над наркотиками и приносит хорошие результаты. Однако необходимо обеспечить более широкое осуществление ее положений на национальном уровне.

12. Эти три основных международных договора о контроле над наркотиками дополняют друг друга. Каждый из них развивает и усиливает положения остальных двух договоров; ни один не является достаточно полным. Во всех трех конвенциях отражено основное стратегическое направление, которое видоизменялось; однако все три конвенции имеют одну главную цель – не допустить использования наркотиков в немедицинских целях. Об этой общей и исключительной цели следует постоянно помнить всем тем, кто участвует в осуществлении национальных и международных мер по контролю над наркотиками.

В. Области, в которых положение улучшилось

13. При оценке эффективности действия договоров применительно к "идеальной" цели – избавить общество от использования наркотиков в немедицинских целях, необходимо учитывать, что злоупотребление наркотиками и их незаконный оборот (в том числе незаконное культивирование, производство и изготовление) объясняются многими причинами – социальными, экономическими, культурными и политическими, – на которые договоры о контроле над наркотиками не в состоянии сами повлиять.

14. Международное сообщество понимает, что даже предупреждение утечки наркотиков из законных каналов, а также усиление и координация борьбы с культивированием наркотиков, их производством, изготовлением и оборотом сами по себе не решают проблемы постоянного спроса на наркотики. Без сокращения спроса на наркотики, являющиеся предметом злоупотребления, ограничение незаконных поставок может привести лишь к временному или частичному успеху. Поэтому Комитет с удовлетворением отмечает, что в настоящее время программы сокращения спроса, как и меры по сокращению предложения, стали ключевым фактором в борьбе со злоупотреблением наркотиками. В докладе за 1993 год 6/ Комитет подробно изложил свое мнение по вопросу о сокращении спроса и сделал несколько рекомендаций правительствам о принятии мер в этой области.

15. В Конвенциях 1961 и 1971 годов проблема сокращения спроса затрагивается лишь в общих чертах. Хотя в этих конвенциях устанавливаются обязательства правительств принимать необходимые меры, в них правительствам самим предоставляется возможность решать вопрос о том, какие именно меры необходимо осуществлять. Поскольку считалось, что единообразные меры в этой области вряд ли возможны, правительства в течение длительного времени недооценивали важное значение подобных мер. В Конвенции 1988 года содержатся более подробные положения, касающиеся сокращения спроса. В них, в частности, предусматривается, что в ходе разработки мер по сокращению спроса необходимо учитывать рекомендации компетентных органов Организации Объединенных Наций и Всеобщего междисциплинарного плана будущей деятельности по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами 7/.

16. В последнее время рассматривается вопрос о том, следует ли разработать специальную конвенцию о сокращении спроса или же можно внести поправки в существующие конвенции и таким образом повысить решимость правительств разработать стратегии сокращения спроса. Очевидно, что положения действующих конвенций можно дополнить предписаниями из других договоров. При этом следует подчеркнуть важность сокращения спроса в рамках всеобъемлющих стратегий в области контроля над наркотиками и определить общие принципы и направления деятельности. Однако Комитет не уверен, что можно согласовать конкретные обязательные для всех договорные положения о сокращении спроса и что для решения этой проблемы необходимо разработать подобный договор. Комитет считает, что сокращение спроса является национальной задачей, для выполнения которой ряду стран может быть оказана международная помощь, и что программы сокращения спроса необходимо разрабатывать на национальном и местном уровнях с учетом конкретной ситуации в области злоупотребления наркотиками, а также культурных, политических, экономических и правовых факторов. В программах сокращения спроса необходимо учитывать также применение законных психоактивных веществ, в частности, алкоголя и никотина.

17. Крайне важную роль в деятельности в области сокращения спроса играет сотрудничество со средствами массовой информации и издателями. Комитет призывает правительства и средства массовой информации с учетом должного уважения права на свободу слова и печати не допускать поощрения использования наркотиков в немедицинских целях. Широкая общественность и, в частности, уязвимые группы общества имеют право на защиту от наркомании.

18. Ограничение применения наркотических средств лишь медицинскими и научными целями объясняется гуманными соображениями, в частности, необходимостью защиты отдельных лиц от рабской зависимости от наркотиков и защиты общества от безответственного поведения отдельных лиц, находящихся в состоянии наркотической интоксикации. Положения международных договоров о контроле над наркотиками, ограничивающие использование наркотиков лишь медицинскими и научными целями, следует рассматривать как "ограничивающие" свободу выбора поведения таким же образом, как и правила дорожного движения, как ограничения, касающиеся приобретения оружия, яда или других опасных веществ, или как положения, регламентирующие выписывание рецептов, отпуск и применение фармацевтических препаратов. (Содействие использованию наркотиков в немедицинских целях можно сравнить с поощрением нарушений правил дорожного движения, свободного доступа к оружию или ядам, или использованию фармацевтических продуктов (например, антибиотиков) без установленного медицинского диагноза.) Цель запрета на использование наркотиков в немедицинских целях заключается в защите благополучия отдельных лиц и общества в целом и естественно не является попыткой ограничить права человека. Комитет хотел бы обратить внимание на неопределенное положение, возникшее в результате некоторых заявлений сторонников легализации использования наркотиков в немедицинских целях относительно прав человека. Предупреждение злоупотребления наркотиками с помощью национальных и международных мер по контролю над наркотиками и сокращению спроса следует рассматривать как одно из основных прав человека и общества.

19. В большинстве развитых и развивающихся стран еще не дана должная оценка реальных масштабов злоупотребления наркотическими средствами и в еще большей степени психотропными веществами в результате их чрезмерного предоставления по рецептам и потребления в качестве лечебных средств. В большинстве стран этому аспекту сокращения спроса должного внимания не уделялось, несмотря на то, что в конвенциях предусматривается необходимость выписывания рецептов в соответствии с принятой медицинской практикой. Несовершенство систем законного распределения фармацевтических препаратов приводит к появлению так называемых

систем параллельного распределения. Кроме того, необходимо изучить формы использования наркотиков, приобретаемых не в аптеках и других установленных местах продажи наркотиков, и определить, каким образом система параллельного распределения содействует распространению наркомании.

20. Цель Конвенции – обеспечить достаточное предложение наркотических средств, особенно опиатов, для использования в медицинских целях – достигнута не везде. Более всего такое положение затрагивает развивающиеся страны, на которые, в частности, судя по данным ВОЗ, приходится большинство раковых заболеваний. Из 12 тонн морфина, которые были израсходованы в 1993 году во всех странах мира для снятия острых болей, в развивающихся странах было использовано менее 20 процентов. Аналогичные статистические данные можно привести в отношении кодеина и других опиатов. Напоминая, что обеспечение необходимого количества наркотиков для использования в медицинских и научных целях является обязанностью, вытекающей из международных договоров о контроле над наркотиками, Комитет призывает все правительства принимать для этого все необходимые меры. Национальные меры по предупреждению утечки не должны ограничивать предложение наркотиков для использования в законных медицинских целях. В национальных стратегиях по улучшению положения с обеспеченностью наркотиками, применяемыми в медицинских целях, следует предусмотреть также пути решения проблем, связанных с необоснованным выписыванием наркотиков и самолечением, наличием несоответствующих систем распределения фармацевтических препаратов и нарушением функционирования национальных систем контроля над наркотиками.

С. Возможные изменения в международных договорах о контроле над наркотиками

21. На данном этапе, по-видимому, нет необходимости кардинально изменять международные договоры о контроле над наркотиками. В них необходимо лишь внести некоторые технические поправки и обновить ряд положений. В частности, в Конвенциях 1961 и 1971 годов необходимо согласовать некоторые положения, устранить недостатки и упростить ряд административных процедур, в том числе требования о предоставлении докладов. Комитет разработал нижеследующие предложения (подробнее об этих предложениях и об областях, по которым требуются разъяснения правительств, см. доклад Комитета об эффективности осуществления международных договоров о контроле над наркотиками 1/):

a) учитывая широкие масштабы злоупотребления препаратами, получаемыми из маковой соломки в ряде стран-производителей, Комиссии по наркотическим средствам следует рассмотреть меры по усилению контроля над культивированием мака и производством маковой соломки;

b) Комитет обращает внимание правительств на проблему, связанную с появлением новых сильнодействующих разновидностей каннабиса с весьма высоким содержанием тетрагидроканнабинола (ТГК) даже в листьях; в рамках системы классификации и контроля над растениями каннабис и получаемыми из них продуктами, включенными в Списки Конвенции 1961 года, следует устанавливать соотношение между такими растениями и препаратами из них с точки зрения силы их наркотического воздействия;

c) необходимо устранить противоречия между положениями Конвенции 1961 года и позицией и законодательством стран, в которых использование листа кока является законным, необходимо на научной основе оценить последствия жевания коки и применения чая из коки;

d) контрольный режим, установленный в соответствии с Конвенцией 1971 года применительно к веществам, включенным в Список II, и упрощенная система предварительной оценки являются достаточно эффективным способом предупреждения утечки таких веществ из законных каналов международной торговли; аналогичную упрощенную систему предварительной оценки можно было бы использовать в отношении синтетических наркотических средств (синтетических опиоидов, таких, как петидин и метадон), что позволит сократить лежащее на правительствах административное бремя;

e) практика показывает, что положения Конвенции 1971 года не могут предотвратить утечки веществ, включенных в Списки II, III и IV Конвенции. Необходимо срочно и в обязательном порядке ввести систему упрощенной предварительной оценки и выдачи разрешений на импорт и экспорт всех веществ, включенных в Списки II, III и IV Конвенции 1971 года; подобные меры позволят также более четко соблюдать запреты на импорт, установленные в соответствии со статьей 13 Конвенции;

f) представление информации о странах, импортирующих и экспортирующих вещества, включенные в Списки III и IV Конвенции 1971 года (в соответствии с резолюциями Экономического и Социального Совета) должно стать договорным обязательством; без такой информации Комитет не в состоянии тщательно анализировать положение в области международной торговли психотропными веществами и оказывать правительствам помощь в предотвращении утечки таких веществ;

g) есть сведения о том, что во многих странах не соблюдаются положения Конвенции 1971 года об исключении препаратов из-под некоторых мер контроля; необходимо пересмотреть установленную Конвенцией 1971 года громоздкую процедуру исключения препаратов, содержащих психотропные вещества;

h) представляемые поквартально статистические данные о международной торговле наркотическими средствами и психотропными веществами существенно не содействуют, как это предполагалось сначала, немедленному обнаружению случаев утечки; отказ от этого обязательства ослабит административное бремя, лежащее на национальных органах;

i) для своевременной поставки наркотиков в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств контроль может осуществляться лишь компетентными органами экспортирующей страны;

j) крайне незначительное число наркотических средств в наборах, используемых медицинскими службами в диагностических целях, может поставяться без применения громоздкой системы исключения этих веществ из-под контроля, установленной в соответствии с конвенциями; Комитет предлагает Комиссии по наркотическим средствам рассмотреть вопрос об утверждении применяемой в настоящее время в ряде экспортирующих стран практики, в соответствии с которой в международной торговле не требуются лицензии на импорт и экспорт веществ, входящих в состав диагностических наборов;

k) для повышения эффективности Конвенций 1961 и 1971 годов необходимо рассмотреть вопрос о согласовании критериев и процесса включения веществ в списки; поправки к Конвенции 1971 года для приведения ее в соответствие с Конвенцией 1961 года позволят устранить противоречия, расширить информированность об осуществляемой деятельности и облегчить принятие решений о внесении веществ в списки, при одновременном сокращении расходов на процесс предварительной оценки.

Д. Контроль над осуществлением международных договоров о контроле над наркотиками

22. В Конвенциях 1961 и 1971 годов четко определяется роль Комитета в области контроля и в содействии осуществлению международных договоров о контроле над наркотиками. В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о мерах, которые принимаются Комитетом для обеспечения выполнения положений конвенций и которые предусмотрены в статье 14 Конвенции 1961 года и статье 19 Конвенции 1971 года. За годы своего существования Комитет, исходя из практики своих предшественников (Постоянный центральный комитет по опиуму, Постоянный центральный комитет по наркотическим средствам и контрольный орган по наркотическим средствам) и в соответствии с положениями и духом договоров, разработал собственную процедуру обеспечения выполнения положений конвенций на основе постоянного дипломатического диалога с правительствами и плодотворного международного сотрудничества. Для поддержания непрерывного диалога Комитет разработал процедуры, применяемые в случае возникновения серьезного положения в области наркомании и незаконного оборота наркотиков, и для урегулирования проблем, касающихся осуществления положений конвенций. Эти процедуры включают в себя обмен письмами с соответствующими правительствами, постановку этих проблем в докладах Комитета, направление миссий в соответствующие страны и включение выводов этих миссий в доклады Комитета. Кроме того, Комитет часто запрашивал у некоторых правительств объяснения и предлагал принять меры правовой защиты, а также обращал внимание сторон — участниц Конвенции, Экономического и Социального Совета и Комиссии на конкретные вызывающие озабоченность ситуации. Комитет пока не применял окончательных мер, предусмотренных в статье 14 Конвенции 1961 года и в статье 19 Конвенции 1971 года. Что касается самой процедуры, предусматриваемой в этих статьях, то, по мнению Комитета, учитывая меры по обеспечению исполнения положений этих статей конвенций, было бы целесообразно включить в Конвенцию четко сформулированное положение о проведении "обследования на местах", которое носило бы более технический характер, чем обычные миссии. Возможность проведения "обследования на местах" предусмотрена в Протоколе об ограничении и регламентации культивирования опийного мака, производства опия, международной и оптовой торговли им и его употребления, подписанного в 1953 году 8/, однако не включена в положения Конвенций 1961 и 1971 годов.

23. Постоянный систематический пересмотр и оценка национального законодательства по контролю над наркотиками особенно важны для определения выполнения правительствами положений международных договоров о контроле над наркотиками. В настоящее время Комитет не в состоянии проводить подобный анализ положения по странам на регулярной основе, хотя он и рассматривает вопросы соответствия национального законодательства в ходе некоторых своих миссий, а также на основе информации, получаемой от правительств.

24. Пока не ведется систематическая оценка того, в какой мере правительства в соответствии с национальным законодательством рассматривают в качестве правонарушений действия, определяемые как таковые в международных конвенциях о контроле над наркотиками. Не проводится также анализ осуществления правительствами соответствующих санкций в соответствии с положениями конвенций. Комитет подчеркивает, что хотя в конвенциях содержится требование о том, чтобы приобретение и владение наркотиками, не предназначенными для медицинских целей, рассматривалось как уголовное преступление, в них предусматриваются также альтернативы предъявлению обвинения или наказанию. Во многих случаях эти альтернативы являются более приемлемым средством решения проблем наркомании, чем тюремное заключение. Предусмотренные в конвенциях альтернативы включают в себя лечение, воспитание, наблюдение после окончания лечения,

реабилитацию и социальную реинтеграцию. В соответствии со статьей 3 Конвенции 1988 года, в которой эти аспекты рассматриваются более подробно, такие меры могут предусматриваться в качестве альтернатив осуждению или наказанию в случае совершения малозначительных правонарушений, за хранение, приобретение или культивирование наркотиков для личного потребления, а также в дополнение к осуждению или наказанию за другие правонарушения, предусмотренные в этой Конвенции. В какой мере правительства фактически пользуются такими альтернативами, неизвестно. Кроме того, в конвенциях точно не определяются охват и особенности таких альтернатив; поэтому возможна интерпретация, не соответствующая духу конвенций.

25. Когда Комитет определяет недостатки, связанные с осуществлением конвенций, для устранения которых отдельным странам необходима техническая помощь, он имеет право рекомендовать системе Организации Объединенных Наций предоставление технической помощи в различных формах, направленной на достижение целей Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года. Комитет отмечает важность систематической оценки результатов и эффективности технической помощи, предоставляемой правительствам с целью противодействовать незаконному обороту наркотиков и злоупотреблению ими.

26. Поскольку положения Конвенции 1988 года соответствуют положениям Конвенций 1961 и 1971 годов и содействуют их более эффективному осуществлению, Комитет считает, что в рамках своего мандата по наблюдению за осуществлением конвенций он должен также учитывать осуществление правительствами Конвенции 1988 года.

27. Учитывая, что Конвенция 1988 года вступила в силу только 11 ноября 1990 года, оценивать ее функционирование в целом еще рано. Однако можно сделать некоторые предварительные замечания об осуществлении положений статьи 12 Конвенции, касающейся контроля над прекурсорами, поскольку для выполнения этой статьи принимается значительное количество национальных и международных мер.

28. Цель статьи 12 Конвенции 1988 года заключается в том, чтобы предотвратить утечку веществ, включенных в Таблицы I и II Конвенции и часто используемых при незаконном изготовлении наркотических средств и психотропных веществ. Для этого в статье предусматриваются меры контроля над изготовлением, внутренним распространением и внешней торговлей веществами, включенными в Таблицы I и II. В отличие от положений Конвенций 1961 и 1971 годов, в статье 12 Конвенции 1988 года предусмотрены лишь общие меры контроля. Поэтому для претворения в жизнь этих общих положений правительствам необходимо разработать конкретные меры контроля.

29. Одна из наиболее серьезных проблем, связанная с общим мониторингом законного перемещения химических веществ, в частности, веществ, указанных в Таблице II Конвенции 1988 года, заключается в том, что значительное число стран еще не располагает механизмами, с помощью которых они могли бы собирать информацию о законном спросе, наличии и применении веществ, указанных в таблицах этой Конвенции. Кто изготавливает, распространяет, импортирует и экспортирует эти вещества, неизвестно. В таких условиях осуществлять надлежащий контроль весьма трудно. В области международной торговли такими веществами обмен информацией между странами экспорта, импорта и транзита является эффективным способом выявления подозрительных сделок. Благодаря такой информации страны - непосредственные получатели партий прекурсоров, могут принять необходимые меры. В качестве примера можно привести

предусмотренное в пункте 10 статьи 12 Конвенции 1988 года требование о предоставлении предэкспортной информации о веществах, включенных в Таблицу I этой Конвенции. До настоящего времени лишь одно государство - участник Конвенции 1988 года воспользовалось этим положением, применяемым только в случае направления специального уведомления Генеральному секретарю. При этом отмечается, что ряд стран фактически направляют такую предэкспортную информацию странам-импортерам. Однако опыт работы по предупреждению утечки свидетельствует о том, что для более эффективного предупреждения утечки необходимо, вероятно, разработать систему санкционирования импорта и экспорта. В Европейском союзе действует положение о необходимости получения в определенных условиях разрешения на экспорт; аналогичные положения существуют и в ряде других стран.

30. В соответствии со статьей 12 Конвенции 1988 года стороны этой Конвенции несут общее обязательство по сбору данных, поскольку такая информация необходима для мониторинга международной торговли веществами, включенными в Таблицы I и II, а также их изготовления и распространения. Кроме того, такая информация необходима Комитету для оценки веществ, включенных в Таблицы I и II, в целях их переноса из одного перечня в другой. Хотя за время действия Конвенции 1988 года уже многое сделано для предотвращения утечки прекурсоров*, по мнению международного сообщества, многое еще предстоит сделать, чтобы улучшить контроль и не допускать попадания химических веществ в руки незаконных изготовителей наркотиков. Необходимость такого улучшения объясняется не столько желанием устранить основные недоработки в самой Конвенции 1988 года, сколько пониманием того, что многим странам еще предстоит разработать правовые рамки и создать соответствующие механизмы для осуществления мер, предусматриваемых в Конвенции.

31. В своем докладе за 1993 год 9/ Комитет подчеркнул важность мер, направленных против отмывания денег, поскольку такие меры являются существенным фактором в борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков. Правительства на индивидуальной и коллективной основе принимают различные меры для борьбы с отмыванием доходов, получаемых от незаконного оборота наркотиков и от других видов организованной преступной деятельности. Однако положения Конвенции 1988 года, касающиеся отмывания денег, полностью не выполняются. Комитет призывает правительства государств - участников Конвенции 1988 года срочно принять необходимые законодательные положения о недопущении отмывания денег, о выявлении, аресте и конфискации средств, используемых в ходе незаконного оборота наркотиков, и доходов от такого оборота. Комитет рекомендует сторонам Конвенции 1988 года рассмотреть в соответствии со статьей 5 Конвенции и с учетом соответствующих правовых норм вопрос о переносе бремени доказывания законного происхождения предполагаемых

*Термин "прекурсор" используется для обозначения любого вещества, включенного в Таблицу I или II Конвенции 1988 года, за исключением тех случаев, когда в контексте требуется употребление иного термина. Такие вещества часто называют прекурсорами или основными химическими веществами, в зависимости от их главных химических свойств. На Конференции полномочных представителей, которая приняла Конвенцию 1988 года, не использовался какой-либо один термин для обозначения таких веществ. Вместо этого в Конвенции употребляется выражение "вещества, часто используемые при незаконном изготовлении наркотических средств или психотропных веществ". Однако общей практикой стало называть все такие вещества просто "прекурсорами"; хотя с технической точки зрения этот термин не является правильным. Комитет постановил использовать его в настоящем докладе в целях краткости.

доходов или другой собственности, подлежащей конфискации. Комитет с интересом отмечает проводимое в настоящее время обсуждение вопроса о возможности включения всех международных мер, направленных против отмывания доходов от незаконной деятельности, в том числе некоторых мер, осуществляемых на национальном уровне, в международную конвенцию против отмывания денег, получаемых от организованной преступной деятельности.

Б. Заключительные замечания

32. Каждая из принятых в течение последних нескольких десятилетий международных конвенций о контроле над наркотиками разрабатывалась на основе конкретной ситуации, сложившейся к началу работы над конвенцией. Каждое положение разрабатывалось с учетом опыта осуществления различных национальных или международных мер по контролю над наркотиками, обмена мнениями и специальной информацией и на основе компромиссных решений, касавшихся различных национальных ситуаций и приоритетов. История создания системы международного контроля над наркотиками отражает различные этапы его развития; каждый международный договор являлся необходимым условием для перехода к следующему этапу, для определения, разработки и осуществления положений следующего договора. Все три конвенции дополняют друг друга; ни одна из них сама по себе не является совершенной. Как отмечается в преамбуле к Конвенции 1988 года, стороны этой Конвенции признают необходимость укрепления и дополнения мер, предусмотренных в Конвенции 1961 года, в этой же Конвенции с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, и в Конвенции 1971 года.

33. В борьбе со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом международные конвенции о контроле над наркотиками играют особенно важную роль. Они закладывают правовую основу системы контроля над наркотиками Организации Объединенных Наций и совместной деятельности всех государств, в том числе в правовой области. В конвенциях определяются обязательства подавляющего большинства государств мира, и эти государства добровольно принимают на себя эти обязательства. Для эффективного осуществления этих конвенций необходимо соблюдать четыре основных условия:

a) конвенции должны выполняться всеми странами. Пробелы в глобальной сети превентивных мероприятий постоянно используются преступными организациями. Серьезной проблемой, связанной с осуществлением системы контроля над психотропными веществами, является, в частности, тот факт, что некоторые основные страны-изготовители и экспортеры еще не присоединились к Конвенции 1971 года. Значительная часть недостатков в системе международного контроля над наркотиками объясняется тем, что несмотря на свой всеобщий характер, конвенции приняты еще не всеми странами;

b) одного присоединения к конвенциям еще недостаточно; положения международных конвенций о контроле над наркотиками должны добросовестно выполняться на национальном уровне. Договорные обязательства следует рассматривать как наименьший общий знаменатель, который необходимо дополнять конкретными национальными мерами. Во многих областях национальные меры контроля не соответствуют таким минимальным требованиям. В частности, в некоторых странах, в том числе в государствах - участниках Конвенции 1971 года, еще не осуществляется контроль над международной торговлей всеми психотропными веществами. В некоторых странах трудности с осуществлением конвенций объясняются отсутствием специальных административных органов по контролю над наркотиками, которые могли бы осуществлять положения конвенций, что является

важным условием эффективной координации деятельности в области контроля над наркотиками. Во многих других странах в органах по контролю над наркотиками не хватает подготовленных и квалифицированных кадров, а также необходимых финансовых средств, что объясняется общей экономической ситуацией или отсутствием должного внимания со стороны государства. Кроме того, в ряде развивающихся стран возникают трудности с обеспечением соблюдения некоторых договорных положений, в частности с контролем над импортом наркотических средств и психотропных веществ на национальных границах или над каналами внутреннего распределения фармацевтических препаратов, особенно психотропных веществ. Каждое государство обязано и должно быть заинтересовано в том, чтобы по возможности оказывать помощь другим государствам, предоставляя им необходимые ресурсы для выполнения их национальных обязанностей. Сокращение спроса и предложения, борьба с незаконным оборотом, а также сотрудничество и солидарность с другими странами являются составной частью деятельности по осуществлению договорных требований на национальном уровне;

с) тщательное осуществление договорных требований на международном уровне, в том числе в рамках сотрудничества между правительствами и Комитетом – еще один ключевой фактор, позволяющий обеспечить эффективность контроля над наркотиками. Конкретно, Комитет неоднократно обращал внимание международного сообщества на невыполнение рядом правительств требований о представлении докладов, как это предусматривается в международных договорах о контроле над наркотиками и в резолюциях Экономического и Социального Совета. Подобное невыполнение часто свидетельствует о недостатках, существующих в национальных системах контроля над наркотиками, и о пробелах в осуществлении договорных положений на национальном уровне. Для упрощения процедуры представления докладов Комитету и Генеральному секретарю Комиссия по наркотическим средствам и Комитет предлагают использовать электронные системы передачи и хранения данных. В настоящее время Комитет при поддержке ЮНДКП рассматривает связанные с этим проблемы конфиденциальности и подлинности представляемой информации;

d) злоупотребление наркотиками и их незаконный оборот – процесс динамичный; поэтому любые действенные меры в этой области также должны быть динамичными. Успешное применение системы международного контроля над наркотиками зависит не только от удовлетворительного функционирования государственных органов, но и от эффективной работы международных органов и организаций (Комитета, Комиссии по наркотическим средствам, ЮНДКП, ВОЗ и т.д.), ответственных за скорейшее приспособление этой системы к быстро происходящим изменениям. Своевременное принятие решений о включении веществ в перечни, обновление договорных положений, включение новых мер контроля над наркотиками в действующие договоры и своевременное предоставление требуемой технической помощи правительствам в преодолении трудностей – вот основные области, на которых необходимо сосредоточить внимание, чтобы успешно вести борьбу на международном уровне с незаконным культивированием, производством, изготовлением, торговлей и употреблением наркотиков.