

Стратегия Европейского союза по борьбе с наркотиками (2005—2012 гг.)*

Документ знакомит читателей с глобальной стратегией Европейского союза (ЕС) в области борьбы с потреблением и распространением наркотиков. Особое внимание уделено вопросам эффективного взаимодействия, адекватного стратегического планирования и рационального распределения организационных ресурсов. Подчеркивается необходимость улучшения сотрудничества со странами бывшего СССР.

Вводная часть

1. 17/18 июня 2004 г. Европейский Совет призвал принять предложения относительно новой Стратегии ЕС по борьбе с наркотиками на период 2005—2012 гг. не позднее декабря 2004 г. Схема и очередность мероприятий, установленных новой Стратегией, призваны служить основой для двух следующих один за другим четырехлетних Планов действий ЕС по борьбе с наркотиками.

2. Эта новая Стратегия по борьбе с наркотиками основывается, во-первых, и прежде всего на фундаментальных принципах законодательства ЕС и в любом отношении поддерживает базовые ценности Союза: уважение к человеческому достоинству, свободу, демократию, равенство, солидарность, главенство закона и прав человека. Ее целью являются защита и повышение уровня благополучия общества и индивидуума, защита общественного здоровья, обеспечение высокого уровня безопасности для широких слоев населения и принятие сбалансированного, интегрированного подхода к проблеме наркотиков.

3. Стратегия базируется на соответствующих конвенциях ООН — Единая конвенция ООН по наркотическим средствам от 1961 г. с учетом поправки, внесенной протоколом 1972 г., конвенция по психотропным веществам (1971 г.) и конвенция против нелегального траффика наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.), которые являются главными правовыми инструментами при обращении к проблеме наркотиков. Кроме того, Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по наркотикам в 1998 г. подтвердила важность интегрированного и сбалансированного подхода, в котором снижение предложения и снижение спроса — взаимно усиливающие элементы в антинаркотической политике.

4. Предварительный план Стратегии был разработан в рамках актуальной правовой схемы в соответствии с договорами ЕС и Европейского сообщества и основывается на соответствующих компетенциях Союза, Сообщества и отдельных стран—членов ЕС, с должным соблюдением дополнительности и пропорциональности. Стратегия также принимает во внимание будущую Конституцию ЕС.

Проблема наркотиков ощущается главным образом на локальном и национальном уровнях, но это глобальный вопрос, который нуждается в разрешении в межнациональном контексте. Учитывая это, акция, проводимая на уровне ЕС, играет важную роль. На всеобщем уровне усилия ЕС направлены на координацию всех заинтересованных сторон. В области общественного здоровья Сообщество дополняет акции стран—членов ЕС по снижению связанного с наркотиками вреда здоровью, включая информацию и профилактику. Что касается химического

сырья, которое может использоваться в производстве нелегальных наркотиков, законодательство Европейского сообщества предусматривает схему контроля торговли сырьем и в пределах Сообщества и в сотрудничестве с третьими странами. В отношении "отмывания" денег законодательство Сообщества предусматривает множество мер, пригодных также и для предотвращения "отмывания" прибылей от наркотиков. Касаясь проблем юстиции и внутренних дел, нужно сказать, что сотрудничество полиции, таможенных служб и судебных властей — необходимый элемент профилактики и борьбы с траффиком наркотиков. В этом контексте принятие предварительного решения по траффигу наркотиков — главный шаг, предполагающий минимум положений о конституирующих элементах криминальных деяний и наказаний в области траффика наркотиков. Наконец, в сфере внешних отношений ЕС предпринимает международные акции, комбинируя политические инициативы, как, например, планы действий и диалог по наркотикам с различными регионами мира, равно как и помощь посредством программ развития.

5. Цель этой Стратегии Европейского союза — сделать более эффективными национальные стратегии, уважая при этом принципы дополнительности и пропорциональности, изложенные в Договорах. Эта Стратегия подчеркивает, что страны—члены ЕС должны продумать влияние их национальных стратегий на другие страны ЕС, продумать способы, как сделать национальные стратегии различных стран ЕС взаимно поддерживающими, продумать, какой вклад могут внести такие стратегии в достижение целей Стратегии Европейского союза. Планируется также предоставить свободу локальным, региональным, национальным и международным движущим силам и потенциальным возможностям и оптимально использовать доступные ресурсы. Принимаются в расчет также организационные и финансовые ограничения стран—членов ЕС и учреждений ЕС.

Введение

7. Проблему наркотиков можно рассматривать, исходя из различных перспектив (политической, здравоохранительной, исследовательской) и так вплоть до ежедневной практики в этой области и оперативного сотрудничества в борьбе с наркотраффиком. Законодательство и политика, посредством которых подход окончательно обретет форму, должны принять во внимание все эти аспекты и соединить их в логически последовательных и непротиворечивых планах.

8. Актуальная ситуация с наркотиками в ЕС описана Европейским центром мониторинга по проблемам наркотиков и наркозависимости (EMCDDA) и в годовых отчете

* По материалам сайта www.emcdda.europa.eu

тах Европола. Несмотря на тот факт, что паттерны потребления наркотиков всегда различались в 25 странах—членах ЕС, особенно в отношении масштаба, в некоторых областях возникли новые проблемы, и нет данных в пользу того, что в потреблении наркотиков отмечается значительный спад. Однако частота связанного с наркотиками ущерба для здоровья и число связанных с наркотиками смертей стабилизировались и даже снизились. Улучшилось обеспечение лечением потребителей наркотиков, и соответствующие службы стали разнообразнее. Что касается снижения предложения наркотиков, мы можем заключить, что, несмотря на заметные и зачастую успешные усилия как на национальном уровне, так и на уровне ЕС, наркотрафик остается одним из самых прибыльных видов коммерческой деятельности для организованных криминальных группировок в ЕС. Эти факты подчеркивают необходимость активной позиции по наркотикам на ближайшие годы.

9. Результаты конечной оценки Стратегии ЕС по борьбе с наркотиками и Плана действий на 2000–2004 гг. указывают на то, что есть прогресс в достижении некоторых целей текущей Стратегии. Следует добавить, что многие акции, заложенные в текущем Плане действий, были воплощены в жизнь или находятся на определенном этапе воплощения в практику. Однако доступные данные не дают оснований думать, что достигнуто значительное снижение частоты употребления наркотиков или что доступность наркотиков существенно снизилась.

Выводы по результатам конечной оценки:

- ясные и точные цели и последовательность их осуществления должны быть поставлены так, чтобы их можно было перевести в операциональные индикаторы и акции в будущих Планах действий, с ответственностью определенных лиц и четкими сроками выполнения.

- дальнейший прогресс должен быть достигнут в отношении доступности, качества и пригодности для сравнения информации по мониторингу ситуации с наркотиками.

- рассчитанная на годы Программа, укрепляющая пространство свободы, безопасности и справедливости, должна отражать цели новой Стратегии по борьбе с наркотиками и Планов действий.

- главный фокус внимания в работе Горизонтальной рабочей группы по наркотикам (HDG) должен заключаться в продвижении и мониторинге воплощения в практику акций, заложенных в будущих Планах действий ЕС по борьбе с наркотиками, а также в осуществлении лидирующей роли в координации работы других групп по проблемам наркотиков при Совете.

10. Рассматривая Договоры, другие соответствующие европейские политические документы и опыт последнего десятилетия, Совет определяет две главные цели в отношении наркотиков. Их можно кратко изложить следующим образом:

- ЕС стремится внести свой вклад в достижение высокого уровня здравоохранения, благополучия и социального единства, дополняя действия стран—членов ЕС по профилактике и снижению уровня потребления наркотиков, зависимости и связанного с наркотиками вреда для здоровья и общества.

- ЕС и его страны—члены намереваются гарантировать высокий уровень безопасности для широких слоев населения, предпринимая акции против производства наркотиков, траффика через границы наркотиков и утайвания сырья для наркотиков, и путем интенсификации превентивных акций против связанной с наркотиками преступности, посредством эффективного сотрудничества, предполагаемого совместным подходом.

Преследуя эти цели, ЕС признает свою долю ответственности за мировую проблему наркотиков как потребитель наркотических средств и психотропных веществ, происходящих из третьих стран, и, в особенности, как производитель и экспортер синтетических наркотиков; и выражает решительное намерение обратиться к разрешению этих проблем.

11. Современный интегрированный, мультидисциплинарный и сбалансированный подход, сочетающий в себе снижение спроса и предложения, будет оставаться базисом для подхода Союза к проблеме наркотиков в будущем. Этот подход требует сотрудничества и координации. Учитывая горизонтальную природу проблемы, эти сотрудничество и координация будут нуждаться в дальнейшем развитии не только по многочисленным секторам, включая социальное обеспечение, здравоохранение, образование, юстицию и внутренние дела, но также и в отношениях со странами, не входящими в ЕС и соответствующим международным окружением. Сбалансированный подход к проблеме наркотиков также требует адекватных консультаций с широким кругом научных центров, профессионалов, репрезентативных негосударственных организаций, с гражданским обществом и локальными общинами.

12. Стратегия Союза по борьбе с наркотиками на 2005–2012 гг. подчеркивает важность интенсификации использования существующих инструментов. Но она также акцентирует внимание на готовности ЕС разрабатывать новые инструменты с целью преодоления трудностей, возникающих во время воплощения стратегии в жизнь.

Стратегия отчетливо предлагает "тематический" или "региональный" подход, который в определенных случаях может оказаться подходящим. Это означает, что страны—члены ЕС, стоящие перед общей проблемой, могут опробовать вариант интенсивного (оперативного) сотрудничества с целью разрешения этой проблемы действенным и эффективным путем. Другие страны—члены ЕС, которые, быть может, не сталкивались с подобными проблемами, свободны решать, принимать ли им участие в любой инициативе такого рода. Совет будет постоянно получать информацию о соответствующих шагах в отношении таких инициатив через HDG.

13. Стратегия сосредоточена на двух областях политики, снижении спроса и снижении предложения, и на двух пересекающихся темах — международного сотрудничества и исследований, информации и оценки. Дабы ускорить практическое воплощение в жизнь Стратегии, будут осуществляться два следующих один за другим Плана действий по борьбе с наркотиками, базирующихся на Стратегии, описывающих специфические вмешательства и акции. Комиссия берет на себя ответственность выдвинуть предложение, консультируясь с EMCDDA и Европо-

лом, в начале 2005 г. по Плану действий по борьбе с наркотиками на 2005—2008 гг., для консультации с Европейским парламентом и для одобрения Советом. Необходимое совещание с широким кругом экспертов, профессионалов и представителей гражданского общества также будет иметь место.

Комиссия будет составлять годовые обзоры прогресса в существующем положении вещей, касающиеся реализации акций, содержащихся в этом плане действий, для обсуждения Советом. Она организует оценку влияния Планов действий в 2008 г. с целью составления предложений по второму Плану действий на период 2009—2012 гг. для консультации с Европейским Парламентом и для получения одобрения Совета. В период 2009—2012 гг. Комиссия будет продолжать составлять годовые отчеты о прогрессе, и в 2012 г. она организует всеобъемлющую оценку Стратегии ЕС по борьбе с наркотиками и Планов действий для Совета и Европейского парламента.

Оба Плана действий будут содержать схему с перечислением акций и расписание (сроки осуществления) предложенных акций. Схема может быть откорректирована на основе годовых обзоров о прогрессе, если наступят какие-либо значительные изменения в ситуации с наркотиками в ЕС в период осуществления Планов действий.

14. Уделяя должное внимание каждому из текущих положений дел по наркотикам в каждой из 25 стран—членов ЕС и различиям ситуаций с наркотиками между регионами, странами—членами ЕС и группами стран—членов ЕС, акции будут отбираться для включения их в Планы действий на основе следующих критериев:

- акции на уровне ЕС должны иметь чисто дополнительное значение, и их результаты должны быть измеримыми и реалистичными. Ожидаемые результаты должны быть заранее определены;
- планы действий должны четко определять временные рамки, в пределах которых акции должны быть осуществлены (предпочтительно в пределах плана действия), а также должны быть указаны лица, отвечающие за исполнение акций и за отчет о соответствующем прогрессе;
- виды деятельности должны вносить вклад непосредственно в достижение хотя бы одной цели или приоритета, изложенного в Стратегии;
- вмешательства должны быть экономически выгодными;
- должно быть ограниченное число вмешательств или видов деятельности в каждой области.

15. Инициативы в области снижения спроса или предложения могут взаимно влиять одна на другую. Комиссию просят принимать это во внимание при разработке инициатив в областях снижения спроса и предложения, например, отдавая предпочтение исследованиям и обмену лучшими практиками, которые концентрируются на этих взаимосвязях. Отдавая должное этому вопросу, Комиссия и Совет будут постоянно заимствовать знания и доступные мнения экспертов из специальных организаций, как в пределах ЕС (EMCDDA, Европол, Евроджаст и Европейская сеть профилактики преступности), так и вне его (Совет Европы и UNODC). Комиссию, Совет и Европейский Парламент также будут призывать обеспечивать четкую координацию между их собственными организациями и видами деятельности по наркотикам. В рамках Со-

та ключевую роль в этих усилиях будет играть Горизонтальная рабочая группа по наркотикам (HDG).

16. К концу 2012 г. прогресс должен быть достигнут по всем приоритетным целям в областях, определенных в Стратегии. Это будет достигнуто посредством вмешательств и акций на уровне отдельных стран—членов ЕС, групп стран—членов ЕС или на уровне ЕС как целого и при сотрудничестве с третьими странами и международными организациями, такими, как Совет Европы и ООН. Оценка стратегии и Планов действий по борьбе с наркотиками будет проведена Комиссией в сотрудничестве с EMCDDA, Европол и странами—членами ЕС.

Координация действий

17. Координация — ключевой момент для учреждения и проведения в жизнь успешной стратегии против наркотиков. Вступление новых стран в Евросоюз делает этот вопрос еще более безотлагательным. Важность этой проблемы была выдвинута на первый план в сообщении Европейской Комиссии по данному вопросу, выпущенном в конце 2003 г. Чтобы добиться интегрированного, мультидисциплинарного и сбалансированного подхода к проблеме, координационный механизм ЕС, описанный ниже, должен разрабатываться далее, дабы способствовать деятельности по сотрудничеству и совершенствовать ее на всех уровнях и внести вклад в исполнение целей этой Стратегии и планов действий, которые из нее следуют. Планы действий должны включать в себя акции, которые будут способствовать дальнейшему развитию европейского координационного механизма.

18. Координация антинаркотической политики на уровне ЕС должна осуществляться через HDG. Функции HDG:

- подготовить четкую и непротиворечивую политику по наркотикам для принятия ее Советом;
- добиваться воплощения в практику этой политики от имени Совета.

Чтобы осуществить это, она будет использовать механизм данной стратегии и планов действий, исходящих из стратегии, дабы гарантировать, что акции против нелегальных наркотиков, предпринимаемые на уровне ЕС, должным образом и эффективно координированы между собой и с акциями, предпринимаемыми на уровне стран—членов ЕС. HDG будет выполнять эту роль, не препятствуя другим рабочим группам и организациям (учреждениям) осуществлять функции, которые находятся в их специфической компетенции. Но она должна:

- отслеживать и, если необходимо, проверять деятельность всех остальных юридических лиц ЕС, которые имеют отношение к антинаркотической стратегии;
- помогать избегать дублирования своей антинаркотической деятельности другими юридическими лицами;
- сообщать обо всех упущениях и недостатках;
- рекомендовать там, где это необходимо, внедрение новых инициатив.

19. Чтобы иметь возможность исполнять свою ведущую роль в области борьбы с наркотиками, HDG нуждается в информировании о соответствующих событиях на национальном уровне и о деятельности, осуществляемой другими соответствующими рабочими группами Совета, как, например, Рабочие группы по сотрудничеству поли-

ции и таможни, Мультидисциплинарная группа по организованной преступности, Рабочая группа по здравоохранению, Рабочая группа по экономическим вопросам и, когда необходимо, рабочие группы по общей внешней политике и политике безопасности. В то же время эти рабочие группы должны не только постоянно информироваться о содержании Стратегии по борьбе с наркотиками, но и воплощаться в практике Планов действий.

20. Одной из областей, в которой координация имеет огромное значение, является международное сотрудничество (т.е. со странами, не принадлежащими к ЕС). Более эффективная координация нужна между ЕС и его международными и европейскими партнерами. HDG должна регулярно уделять внимание внешним аспектам антинаркотической политики. Она должна обеспечить обмен информацией и подготовить общие положения (позиции) ЕС по элементам внешних отношений антинаркотической политики ЕС.

21. Национальные власти, ответственные за координацию проблем наркотиков и антинаркотической политики, будут вносить свой вклад в практическое воплощение Планов действий ЕС в контексте претворения в жизнь национальных программ. Следовательно, важно, чтобы эти национальные власти постоянно информировались о событиях в HDG (и наоборот) в общих чертах. Правление Совета должно регулярно предоставлять возможности, приблизительно два раза в год, для Национальных координаторов по наркотикам или других ответственных за координацию по проблемам наркотиков и антинаркотической политики лиц, для встреч и обмена информацией по событиям национального масштаба и поиска возможностей более интенсивного сотрудничества.

Снижение спроса

22. В сфере снижения спроса Стратегия ЕС по борьбе с наркотиками 2005–2012 гг. будет нацелена на конкретный, идентифицируемый результат — поддающееся измерению снижение уровня потребления наркотиков, уровня зависимости и связанного с наркотиками риска для здоровья и социума путем разработки и усовершенствования эффективной и интегрированной, всеобъемлющей, основанной на научных знаниях системы снижения спроса, включающей меры профилактики, раннего вмешательства, лечения, снижения вреда, реабилитации и социальной реинтеграции в пределах стран—членов ЕС. Меры по снижению спроса на наркотики должны проводиться с учетом связанных со здоровьем проблем и социальных проблем, вызванных употреблением нелегальных психоактивных веществ и полинаркоманией вместе с потреблением легальных психоактивных веществ, таких, как табак, алкоголь и лекарства.

23. Такая система снижения спроса предполагает следующие меры с использованием всех доступных возможностей в соответствии с последним словом науки:

- профилактика первой пробы наркотиков;
- предотвращение перехода экспериментального употребления наркотиков в регулярное;
- раннее вмешательство в случаях паттернов рискованного потребления наркотиков;
- обеспечение лечебных программ;

- обеспечение программ реабилитации и социальной реинтеграции;

- снижение связанного с наркотиками вреда для здоровья и общества.

Все эти меры являются взаимодополняющими и должны предлагаться обществу в совокупности, и, в конечном счете, внести вклад в снижение потребления наркотиков, снижение зависимости и уменьшение связанных с наркотиками вредных последствий для здоровья и общества.

24. Ввиду необходимости придать дополнительную ценность программам на европейском уровне, Совет и Комиссия должны сделать приоритетными следующие сферы и обращаться к ним в ближайших Планах действий посредством совместных акций, применения знаний и опыта других стран (организаций) и интенсивного сотрудничества, особенно в операциональных областях, между странами-членами ЕС. В этом отношении также необходимо принять во внимание различные уровни риска для здоровья, связанного с различными формами потребления наркотиков (такими, как полинаркомания) или периодами жизни и специфическими ситуациями (такими, как раннее отрочество, беременность, вождение автомобиля в состоянии наркотического опьянения).

25. В области снижения спроса идентифицированы следующие приоритеты:

- облегчение доступа к программам профилактики и повышение их эффективности (от начального влияния до долгосрочной поддержки) и улучшение осознания риска употребления психоактивных веществ и связанных с этим последствий. С этими целями меры профилактики должны включать в себя ранние факторы риска, их распознавание, целевую профилактику и семейную/общинную профилактику;

- облегчение доступа к программам (мерам) раннего вмешательства, особенно для молодежи, экспериментирующей с психоактивными веществами;

- облегчение доступа к целевым и разветвленным (разнообразным) лечебным программам, включая интегрированную психосоциальную и фармакологическую помощь. Стандарт эффективности лечебных программ должен постоянно оцениваться. Лечение в случае проблем со здоровьем, являющихся результатом употребления психоактивных веществ, должно стать неотъемлемой частью здравоохранительной политики.

- облегчение доступа к службам профилактики и лечения ВИЧ/СПИД, гепатитов, других инфекций, заболеваний и связанного с наркотиками вреда для здоровья и социального вреда.

Снижение предложения

26. В области снижения предложения Стратегия ЕС по борьбе с наркотиками 2005–2012 гг. и Планы действий должны дать конкретный, идентифицируемый результат к 2012 г. — поддающееся измерению усиление эффективности, действенности и укрепление научной базы вмешательств и акций по охране правопорядка в ЕС и его странах, нацеленных на сокращение производства и траффика наркотиков, утаивания сырья для наркотиков, включая утаивание синтетического сырья, ввозимого в ЕС, наркотраффика и финансирования терроризма, "отмывания" денег, полученных от преступлений, связанных с

наркотиками. Это должно быть достигнуто путем сосредоточения внимания на связанной с наркотиками организованной преступности, при использовании существующих инструментов и схем, подходящих и подобранных для регионального или тематического сотрудничества и поиска способов интенсификации превентивных акций в отношении связанной с наркотиками преступности.

27. В области законодательной политики по наркотикам и охраны правопорядка в ЕС нужно сосредоточиться на ряде приоритетов и видов деятельности, отобранных для включения в Планы действий.

1. Укрепление сотрудничества ЕС по охране правопорядка на стратегическом уровне и на уровне предотвращения преступлений с целью активизировать оперативные виды деятельности в сфере наркотиков и переработки сырья для наркотиков по вопросам производства, перевоза наркотиков через границы (в ЕС), криминальных сетей, вовлеченных в эту деятельность, и связанных с наркотиками серьезных преступлений, соблюдая при этом принцип дополнительности.

Стратегическое сотрудничество на уровне ЕС в области охраны правопорядка в отношении наркотиков и сырья для их производства должно выдвинуть на первый план эти вопросы и формы преступности, имеющие влияние на ЕС в целом, и таким образом придать дополнительную ценность усилиям всех стран—членов ЕС. Сюда следует отнести производство, перевоз через границы нелегальных наркотиков (в ЕС), криминальные сети, вовлеченные в эти виды деятельности, и связанные с ними серьезные преступления. Кроме того, в то время как стратегические действия нужны, чтобы пресечь поток наркотиков из третьих стран в ЕС, также необходимо пресечь поток наркотиков из ЕС в третьи страны.

Чтобы воплотить в практику этот приоритет, необходимо политическим деятелям, так же как и службам охраны правопорядка и на уровне ЕС, и на национальном уровне, пополнять свои знания и делиться ими. Это можно сделать путем обмена лучшими практиками, посредством включения борьбы с наркотиками в основные направления политики и стратегическому и оперативному анализу феноменов связанной с наркотиками преступности. Обнаружение новых тенденций в сфере преступлений, связанных с наркотиками, в вышеупомянутых областях должно иметь последствия для принятия политических решений, и, следовательно, приводить к созданию новых приоритетов в охране правопорядка в ЕС в данной области.

Эта цель не может быть реализована без усиления во всем ЕС сотрудничества и совершенствования структур сотрудничества между службами охраны правопорядка. Охране правопорядка в связи с "отмыванием" денег, полученных путем нелегального наркотрафика, трафику наркотиков и финансированию терроризма, конфискации имущества должно уделяться особенное внимание. В этой связи должно быть далее опробовано привлечение Евроджаста.

Отведение приоритета борьбе с серьезными формами преступлений в формировании политики не означает, что страны—члены ЕС не совсем свободны в осуществлении дополнительных акций (например, направленных против "уличного" уровня преступлений), они могут заниматься

этим как в одиночку, так и в союзе с другими странами—членами ЕС и/или третьими странами.

2. Интенсификация эффективного сотрудничества по охране правопорядка между странами—членами ЕС с использованием существующих инструментов и схем.

За последние годы определено много инструментов и схем, таких, как Схематическое решение, излагающее минимум положений о конституирующих элементах криминальных деяний и наказаний за них в сфере наркотрафика, Объединенные исследовательские команды, Европейский ордер на арест, Европол и Евроджаст, Подразделение финансовой разведки, меры конфискации имущества и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и ее Протоколы.

Эти инструменты и схемы должны использоваться в полной мере. Союз и страны—члены ЕС должны узнать больше об эффективности этих инструментов и схем, об их влиянии и полном потенциале, прежде чем вводить новые меры и директивы во всем ЕС. Дублирования и областей совпадения нужно избегать и ресурсы должны использоваться самым эффективным образом.

Роль, которую Европол должен играть в координировании сбора и распространения данных и сведений, критическим образом зависит от информации, получаемой от стран—членов ЕС. Должны изучаться способы интенсификации систематического представления отчетов по этим материалам странами—членами ЕС.

Возможные альтернативы, разработанные в Конвенции по правовой взаимопомощи в уголовных делах, заключенной в 2000 г., должны в этом отношении считаться особенно важными и их следует рассматривать тщательно при обращении к проблемам преступности, связанной с наркотиками.

3. Предотвращение нелегального ввоза и вывоза наркотических средств и психотропных веществ, включая ввоз на территории других стран—членов ЕС и наказания за них.

В то время как Стратегия подчеркивает, как важно уделять должное внимание принципу дополнительности, она также признает, что последовательная национальная политика в области наказаний во всех странах—членах ЕС есть предшествующее условие всеобщей и достойной доверия политики принудительных мер в сфере борьбы с наркотиками в ЕС. Страны—члены ЕС будут предпринимать усилия, направленные на непротиворечивость стандартов практик наказания в странах—членах ЕС.

Кроме того, оценка функционирования Схематического решения, включающего в себя минимум положений о конституирующих элементах уголовных деяний и наказаний за них в области нелегального наркотрафика, включая оценку его влияния на международное законодательное сотрудничество в области нелегального наркотрафика, будет составлять неотъемлемую часть Стратегии.

4. Усиление охраны правопорядка, уголовных расследований и сотрудничества в сфере судебной науки между странами—членами ЕС (в рамках схемы ЕС), имеющими общие интересы и/или сталкивающимися с одинаковыми проблемами, связанными с наркотиками.

Большая свобода действий может быть предоставлена странам—членам ЕС, которые сталкиваются с одинако-

вой проблемой (например, утаивание сырья для наркотиков, контрабанда кокаина, героина или каннабиса, производство синтетических наркотиков, уголовное расследование и вопросы судебной науки), для объединения в поисках решений. Следует полагать, что эти усилия сделают более эффективными охрану правопорядка, таможенные и судебные меры в области наркотиков. Такие проекты могут, например, принимать форму совместных расследований, создания следственных команд, сетей обмена информацией в любой области, проектов профилирования проблем наркотиков, тренингов, семинаров или конференций по отдельным темам. В этой области должны быть полностью использованы потенциальные возможности Европола, Евроджаста и CEPOL. Знания и опыт, полученные в результате осуществления совместных проектов, следует сообщать всем странам—членам ЕС, Комиссии, Европолу и Евроджасту, в рамках соответствующей схемы Совета так, чтобы наилучшие практики можно было применить где-либо еще.

5. Интенсификация усилий по охране правопорядка, направленных на страны, не входящие в ЕС, в особенности на страны, производящие наркотики, и на регионы, по которым проходят маршруты наркотрафика.

Исчезновение большинства пограничных препятствий на внутренних границах превратило ЕС в самый привлекательный рынок для нелегальных наркотиков и утаивания сырья для производства наркотиков. Оказавшись однажды внутри границ ЕС, нелегальная продукция может распространяться более или менее свободно, не привлекая внимания таможи или национально-ориентированных властей по охране правопорядка. Международная организованная преступность не признает национальных границ или национальных властей.

Следовательно, европейское сотрудничество по контролю товаров высокого риска, ввозимых в Союз, должно быть резко усилено. Дабы сделать Евросоюз менее привлекательным для криминальных группировок, властям, отвечающим за охрану правопорядка и таможи, категорически необходимо усовершенствовать пограничный контроль на своих территориях. Национальный контроль дополняет меры, предпринимаемые на внешних границах ЕС. Таможни и другие службы охраны правопорядка должны работать вместе, чтобы осуществить эту политику.

Что касается усилий по укреплению правопорядка вне ЕС, то здесь жизненно необходимо отслеживать, улучшать и, где это необходимо, расширять сеть должностных лиц ЕС, ответственных за взаимосвязи, в третьих странах. Воздавая должное фундаментальным принципам ЕС, нужно предпринять решительные действия, чтобы призывать к сотрудничеству с правоохранительными органами третьих стран и расширять это сотрудничество, снабжая их финансовой и материально-технической поддержкой, а также более слаженными совместными проектами, в которые страны—члены ЕС привнесут знания и экспертизу для того, чтобы вместе взяться за общую проблему. Для проведения в жизнь этой приоритетной цели необходимо полностью использовать инструменты Общей внешней политики и политики безопасности (CFSP).

Международное сотрудничество

28. В области международного сотрудничества Стратегия ЕС по борьбе с наркотиками 2005—2012 гг. будет направлена на следующий конкретный, идентифицируемый результат: поддающееся измерению усиление эффективности и более очевидная координация между странами—членами ЕС и между ними и Комиссией в пропаганде сбалансированного подхода к проблеме наркотиков и сырья для их производства и содействию его внедрению в отношениях с международными организациями, с международным окружением и с третьими странами. Это предпринимается с намерением снизить производство и поставки наркотиков в Европу и помочь третьим странам в приоритетных сферах снижения спроса на наркотики, что является неотъемлемой частью сотрудничества в области политики и развития данной страны.

29. Глобальный характер проблемы наркотиков требует региональных, международных и всесторонних подходов. Признавая принцип разделения ответственности, следует интенсифицировать координацию и сотрудничество двусторонне (между Союзом и третьими странами) и в масштабе международных организаций и международного окружения. Требуются также всеобъемлющие меры, что включает в себя охрану правопорядка, искоренение связанной с наркотиками преступности, снижение спроса и альтернативные средства к жизни, альтернативные инициативы развития, поддерживаемые местными общинами (обществом). Антинаркотические программы для третьих стран едва ли будут иметь успех без всех этих четырех элементов в их взаимосвязи, что возлагает дополнительные обязательства на Европейский Союз и страны—члены ЕС.

30. Во внешних отношениях определены следующие приоритеты:

1) координированные, эффективные и более очевидные действия Союза в международных организациях и международном окружении, совершенствующие сбалансированный подход к проблеме наркотиков и способствующие его внедрению.

ЕС должен стремиться расширить свое политическое влияние на международной арене и достичь максимального влияния с ресурсами, которые он жертвует на борьбу с производством наркотиков и наркотрафиком, снижая спрос на наркотики и связанные с ними негативные последствия.

Страны—члены ЕС и Комиссия должны продолжать совещания в Совете с целью разработать общий подход и координировать свои действия в международном окружении, связанные с проблемой наркотиков. Этот общий подход должен, как и в прошлом, быть направленным на усилия в международных организациях и в международном окружении, например в Совете Европы (Группа Помпиду), UNODC, Дублинской группе, ВОЗ и комиссии ООН по СПИД, а также в отношениях Союза с третьими странами (в заключительных выводах Совета по отношениям ЕС — ООН, принятых в декабре 2003 г., Совет констатирует, помимо всего прочего, что его предназначение — совершенствовать согласованность действий миссии ЕС при ООН путем надлежащего регулирования заявлений ЕС и улучшения координации поддержки);

2) особые усилия в отношении стран—кандидатов в ЕС (в настоящий момент: Турция и Хорватия) и потен-

циальных стран-кандидатов (в настоящий момент: Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Черногория, Хорватия остается частью зоны процесса стабилизации и объединения), таких, как страны, где идут процессы стабилизации и объединения.

Союз должен стремиться стимулировать страны-кандидаты и потенциальные страны-кандидаты принимать и применять достижения ЕС и участвовать, насколько это возможно, в существующих структурах, таких, как EMCDDA, Европол и Евроджаст;

3) помогать третьим странам, включая соседние с Европой страны и ключевые, производящие наркотики или лежащие на пути их транзита страны, более эффективно осуществлять снижение спроса и предложения наркотиков посредством более тесного сотрудничества между странами—членами ЕС и путем включения решений проблем наркотиков в совместный диалог относительно общей внешней политики и политики безопасности и развития сотрудничества.

Новые соглашения о сотрудничестве между ЕС и третьими странами должны продолжаться до включения специальной клаузулы о сотрудничестве в контроле наркотиков. Клаузула должна быть адаптирована к условиям региона или страны и безоговорочно основываться на принципах, принятых на 20-м UNGASS (сбалансированный и интегрированный подход, основывающийся на понятии *разделенная ответственность*). Сверх того, оценка программ сотрудничества, проводимая Европейским сообществом и странами—членами ЕС, должна включать в себя — всякий раз, когда это уместно — оценку проектов контроля наркотиков.

Понятно, что любая политика может быть эффективной только в том случае, если она устанавливает четкие приоритеты. Планы действий ЕС по борьбе с наркотиками и механизмы взаимодействия с другими регионами, в особенности механизм взаимодействия на высшем уровне ЕС/LAC, должны оставаться во главе угла сотрудничества ЕС с ними в борьбе против наркотиков. Усилия ЕС должны основываться как на релевантности отдельной страны или региона проблеме наркотиков в Евросоюзе, так и на влиянии проблемы наркотиков на устойчивое развитие данной страны или региона.

Особое внимание должно уделяться сотрудничеству со странами на восточной границе Союза (сейчас это Российская Федерация, Беларусь и Украина), с балканскими странами, с Афганистаном и его соседями, со странами Латинской Америки и Карибского бассейна, с Марокко и другими странами, по территории которых проходят маршруты наркотрафика.

Включение рассмотрения проблемы наркотиков в сотрудничество в сфере развития стран (кроме всего прочего, путем продолжающегося поощрения и поддержки альтернативных средств к жизни) может также в большой степени помочь укрепить надежность усилий ЕС по снижению предложения наркотиков и последствий употребления наркотиков. К тому же, поддержка развития сотрудничества международной полиции и таможенных служб будет оставаться по-прежнему важной, если только

мы собираемся эффективно решать проблемы производства и траффика наркотиков. В связи с этим региональные договоренности о сотрудничестве, которые охватывают все страны, по которым проходят отдельные "наркотические" маршруты, и возможных ключевых партнеров, могут играть важную роль в обеспечении адекватности всеобъемлющих решений.

Европейское сообщество и страны—члены ЕС пытаются отразить эти приоритеты в своих бюджетах, предназначенных для внешних отношений, включая возможные тематические бюджетные стратегии. Страны—члены ЕС и Комиссия могут и должны как можно лучше использовать свои совместные знания, "ноу-хау" и экспертизу в отношениях с третьими странами в области наркотиков.

Информация, исследования и оценка

31. В области информации и исследований Стратегия ЕС по борьбе с наркотиками 2005—2012 гг. будет иметь следующий идентифицируемый результат: более глубокое понимание проблемы наркотиков и разработка оптимального реагирования на эту проблему путем поддающегося измерению и стабильного совершенствования базы знаний и инфраструктуры знаний.

В области информации и исследований определены следующие приоритеты:

- совершенствовать инфраструктуру знаний ЕС в области наркотиков и объединять системы и инструменты получения информации, разработанные за период 2000—2004 гг., в полной мере пользуясь помощью EMCDDA и Европола.
- каждый из планов действий ЕС должен включать в себя приоритетные проблемы для исследований, которые будут одобрены на уровне ЕС, принимая во внимание стремительную эволюцию проблемы наркотиков. Крупномасштабные обмены результатами исследований, опытом и проверенными успешными практиками и распространение их должны поддерживаться и поощряться на уровнях стран—членов ЕС и ЕС в целом, принимая в расчет работу, проделанную соответствующими международными организациями. Особое внимание должно уделяться тренингу профессионалов и консультированию частных и общественных деятелей.

32. Оценка

В области оценки Стратегия ЕС по борьбе с наркотиками 2005—2012 гг. будет иметь следующий идентифицируемый результат: чтобы дать четкие указания относительно достоинств и недостатков текущих акций и видов деятельности на уровне ЕС, оценка должна оставаться неотъемлемой частью подхода ЕС к антинаркотической политике.

Комиссия будет ответственной за непрерывную и всеобъемлющую оценку Стратегии и Плана действий при поддержке стран—членов ЕС, EMCDDA и Европола. Это должно осуществляться на основе соответствующих методологических инструментов и параметров, принимая к рассмотрению работу, проделанную EMCDDA и Европолом в этой области.