

Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2011 г.

Функционирование системы международного контроля над наркотиками

Е. Специальные темы

1. Многонациональное Государство Боливия: национальная политика в отношении листа коки

270. В последние годы Комитет неоднократно выражал беспокойство по поводу некоторых аспектов политики Многонационального Государства Боливия в области контроля над наркотиками, особенно в связи с тем, что национальное законодательство разрешает выращивание и потребление листа коки в немедицинских целях, в том числе для жевания. Многонациональное Государство Боливия является участником Конвенции 1961 г. начиная с 1976 г. Поскольку Многонациональное Государство Боливия является одним из крупнейших производителей листа коки, Комитет опасается, что последние тенденции в политике данной страны могут иметь последствия и для других стран.

271. В течение последних нескольких лет Комитет не раз выражал озабоченность в связи с тем, что в Многонациональном Государстве Боливия сохраняется практика жевания листа коки и потребления других продуктов, изготовленных из коки, без предварительного извлечения из них алкалоидов. Комитет неоднократно подтверждал, что лист коки является наркотическим средством, согласно определению Конвенции 1961 г., и занесён в Список I этой Конвенции наряду с другими наркотическими средствами, к которым должны применяться строгие меры контроля. Такие меры предусмотрены, в частности, в пункте (с) статьи 4 Конвенции, в котором говорится об общем обязательстве государств-участников "ограничить исключительно медицинскими и научными целями производство, изготовление, вывоз, ввоз, распределение наркотических средств, торговлю ими и их применение"; в статьях 23 и 26, касающихся режима контроля за культивированием и производством в государствах-участниках, разрешающих культивирование и производство для извлечения алкалоидов,

а также в статье 27, согласно которой государства-участники могут разрешать культивирование и производство "для приготовления вкусового вещества, не содержащего каких-либо алкалоидов".

272. Статья 49 Конвенции 1961 г. предоставляет государствам-участникам право сделать переходную оговорку о немедицинском использовании веществ, перечисленных в пункте 1 этой статьи, в котором упоминается и о жевании листьев коки (пункт 1 (с)).

Таким образом, хотя государство-участник при присоединении к Конвенции может при соблюдении определённых условий, предусмотренных этой статьёй, оговорить за собой право временно разрешить на своей территории практику жевания листьев коки, эта практика, согласно пункту 2 (е), должна быть прекращена в течение 25 лет со дня вступления Конвенции в силу. В момент присоединения к Конвенции 1961 г., состоявшегося 23 сентября 1976 г., Боливия никаких переходных оговорок не сделала. Вместе с тем, Комитет хотел бы отметить, что в тех государствах, которые сделали соответствующую оговорку при ратификации Конвенции 1961 г., жевание листьев коки полагалось прекратить в течение 25 лет с момента вступления Конвенции в силу. Таким образом, даже если бы Боливия сделала соответствующую оговорку в 1976 г., с учётом того, что Конвенция 1961 г. вступила в силу в 1964 г., практика жевания листа коки на территории всех государств-участников Конвенции 1961 г. должна была прекратиться к концу 1989 г.

273. Начиная с 2006 г. правительство Многонационального Государства Боливия предприняло целый ряд шагов с целью добиться выведения листа коки из-под международного контроля. В сентябре 2006 г. президент Многонационального Государства Боливия, выступая на шестьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи, призвал международное сообщество под-

Продолжение. Начало публикации — Наркология. — 2012. — №№5–7.

держат его позицию и вывести лист коки из-под международного контроля. Девятого января 2007 г. министр иностранных дел Многонационального Государства Боливия направил письмо Генеральному директору Всемирной организации здравоохранения с просьбой принять необходимые меры для подтверждения обоснованности использования листа коки в медицинских целях и признания их вклада в укрепление здоровья населения Андского субрегиона в качестве одного из средств традиционной медицины. Восьмого марта 2008 г. в связи с публикацией доклада Комитета за 2007 г. Постоянное представительство Многонационального Государства Боливия при Организации Объединённых Наций направило Генеральному секретарю вербальную ноту с изложением официальной позиции правительства по вопросу о листе коки. На этапе заседаний высокого уровня пятьдесят второй сессии Комиссии по наркотическим средствам, состоявшейся в Вене в марте 2009 г., президент Многонационального Государства Боливия привёл делегатам различные доводы в пользу выведения листа коки из-под действия международного режима контроля и заявил, что решение о включении листа коки в Список I Конвенции 1961 г. является исторической ошибкой и было основано на результатах исследования, носившего поверхностный и ненаучный характер.

274. Комитет прилагает усилия для развития диалога с правительством Боливии по вопросу о листе коки. На протяжении многих лет Комитет регулярно отмечает в своих ежегодных докладах, что существующая в Многонациональном Государстве Боливия практика использования листа коки для жевания и приготовления отваров и других продуктов без предварительного извлечения алкалоидов выходит за область применения, разрешённую соответствующими положениями Конвенции 1961 г., и, таким образом, является нарушением обязательств этого государства по данной конвенции и что тот факт, что правительство Боливии при присоединении к Конвенции 1988 г. сделало оговорку в отношении пункта 2 её статьи 3, ещё не освобождает его от исполнения обязательств по Конвенции 1961 г.

В 2007 г. Комитет направил в страну делегацию для обсуждения политики правительства Боливии в области культивирования кокаинового куста и производства листа коки с компетентными национальными органами. В ноябре 2008 г. по приглашению Комитета его девяносто третья сессия посетила делегацию высокого уровня из Боливии с целью обсуждения вопросов, связанных с осуществлением боливийским правительством международных договоров о контроле над наркотиками, и обмена мнениями с Комитетом.

275. Двенадцатого марта 2009 г. Постоянное представительство Многонационального Государства Боливия при Организации Объединённых Наций представило предложение о внесении поправок в статью 49 Конвенции 1961 г. с поправками, внесёнными в неё в соответствии с Протоколом 1972 г., в соответствии с процедурой, установленной статьёй 47 этой конвенции. В вербальной ноте правительство заявило, что жевание листьев коки является древней традицией коренного населения Анд и не должно подвергаться запрету. В связи с этим боливийское правительство предложило исключить из Конвенции 1961 г. пункт 1 (с) статьи 49 на том основании, что "жевание листьев коки представляет собой социально-культурное явление и не может быть разрешено на временной основе...", а также пункт 2 (е) статьи 49, аргументировав это тем, что "пытаться искоренить жевание листьев коки за 25 лет было бы серьёзной ошибкой".

276. В соответствии с пунктом 1 статьи 47 Конвенции 1961 г. Генеральный секретарь 6 апреля 2009 г. сообщил о предложении Боливии всем сторонам Конвенции и Экономическому и Социальному Совету. На своей основной сессии в июле 2009 г. Совет постановил начать процедуру, предусмотренную пунктом 1 (b) статьи 47, согласно которому, следует опросить стороны, принимают ли они предложенную поправку, и просить их предоставить Совету любые замечания по поводу этого предложения. Согласно пункту 2 статьи 47, если предложенная поправка не будет отклонена какой-либо стороной в течение 18 мес. после её рассылки, она после этого вступает в силу. Если же предложенная поправка отклоняется какой-либо стороной, Совет может решить в свете замечаний, полученных от государств-участников, должна ли быть созвана конференция для рассмотрения этой поправки. По состоянию на 31 января 2011 г. официальные возражения на предложение Боливии о внесении поправок в Конвенцию 1961 г. представили 17 государств-участников¹⁸. Вследствие этих возражений предложенная поправка так и не вступила в силу.

277. В ответ на такой поворот событий правительство Многонационального Государства Боливия пошло на беспрецедентный шаг: 29 июня 2011 г. оно официально сдало на хранение Генеральному секретарю акт о денонсации Конвенции 1961 г. с поправками, внесёнными в неё в соответствии с Протоколом 1972 г. В соответствии с пунктом 2 статьи 46 Конвенции денонсация вступит в силу 1 января 2012 г.

278. Одновременно с этим правительство Боливии объявило о намерении представить новый акт о присоединении к Конвенции 1961 г. с поправками,

¹⁸ Болгария, Германия, Дания, Италия, Канада, Латвия, Малайзия, Мексика, Российская Федерация, Сингапур, Словакия, Соединённое Королевство, Соединённые Штаты, Франция, Швеция, Эстония и Япония.

внесёнными в неё в соответствии с Протоколом 1972 г. Правительство объявило, что в новом акте о присоединении в соответствии с пунктом 3 статьи 50 будет сделана оговорка, согласно которой на территории Боливии будет признано законным жевание листа коки и культивирование кокаинового куста с этой целью.

279. Комитет выражает сожаление по поводу решения правительства Многонационального Государства Боливия денонсировать Конвенцию 1961 г. с поправками, внесёнными в неё в соответствии с Протоколом 1972 г., к которой оно ранее присоединилось. Комитет с беспокойством отмечает, что, хотя такой порядок действий формально и разрешён Конвенцией, он противоречит основополагающей цели и самому духу Конвенции. Если международное сообщество будет и далее следовать такому подходу, а государства-участники станут использовать механизм денонсации и повторного присоединения с оговорками для решения собственных проблем с осуществлением отдельных договорных положений, целостность международной системы контроля над наркотиками может оказаться под угрозой. Комитет считает своим долгом предупредить правительства государств-членов об этой опасности.

280. Комитет намерен продолжать диалог с боливийским правительством. Для того, чтобы помочь правительству решить существующие проблемы в порядке, соответствующем букве и духу Конвенции 1961 г., Комитет решил направить в Многонациональное Государство Боливия свою делегацию в декабре 2011 г.

2. Применение международных договоров о контроле над наркотиками в странах с федеративным устройством

281. Международные договоры о контроле над наркотиками должны применяться государствами-участниками, в том числе государствами с федеративным устройством, на всей их территории независимо от особенностей внутреннего законодательства. Хотя во всех государствах существует собственная правовая система и собственные правовые традиции, Комитет хотел бы напомнить государствам-участникам об основополагающих принципах международного права, закреплённых положениями статьи 27 (о неприменимости норм внутреннего права) и статьи 29 (о применении договора в отношении всей территории государства-участника) Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.¹⁹

282. В течение последних нескольких десятилетий большинство государств-участников международных

договоров о контроле над наркотиками применяют надлежащие меры контроля, предусмотренные требованиями договоров, для обеспечения того, чтобы наркотические средства и психотропные вещества использовались исключительно в медицинских и научных целях. Так, государства-участники постепенно пришли к консенсусу относительно необходимости осуществления строгого контроля над каннабисом — веществом, занесённым не только в Список I Конвенции 1961 г. с поправками, внесёнными в неё в соответствии с Протоколом 1972 г., но и в Список IV, предполагающий применение наиболее строгих мер контроля. Комитет констатирует, что строгие меры контроля, предусмотренные международными договорами о контроле над наркотиками, применяются почти всеми государствами-участниками. Почти повсеместное применение договоров существенно способствует повышению эффективности усилий международного сообщества по борьбе со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом.

283. Вместе с тем Комитет отмечает, что из этой общей картины имеются исключения. Ряд государств-участников постепенно смягчает национальную политику в области контроля над наркотиками вопреки требованиям международных договоров. Например, в некоторых государствах-участниках разрешено использование "наборов для безопасного курения крэка", допускается существование так называемых кофеен, а также создание и деятельность так называемых инъекционных кабинетов. Комитет уже неоднократно предупреждал, что подобная политика способствует формированию у населения и властей более терпимого отношения к потреблению наркотиков и их незаконному обороту и, таким образом, противоречит международным договорам о контроле над наркотиками.

284. Комитет констатирует, что в некоторых странах такие изменения в политике контроля над наркотиками происходят на уровне отдельных штатов и/или провинций, в результате чего у федерального правительства нередко возникают трудности с осуществлением международных договоров. Например, хотя в Соединённых Штатах Америки потребление, хранение и сбыт каннабиса по-прежнему запрещены федеральным законодательством, всё большее число штатов принимает собственные законы, которые отменяют уголовную ответственность за хранение каннабиса для личного потребления и/или предусматривают исключения на случай применения каннабиса в медицинских целях. В Австралии местные власти штата Новый Южный Уэльс дали разрешение на открытие инъекционного кабинета, хотя на тот момент

¹⁹ United Nations, Treaty Series, vol. 1155, No. 18232.

национальная политика Австралии не предусматривала создание подобных учреждений. В Канаде верховный и апелляционный суды штата Онтарио неоднократно оспаривали положения федерального законодательства, касающиеся каннабиса, и объявляли их недействительными и не имеющими силы. Кроме того, несмотря на то что федеральное правительство Канады высказалось за закрытие инъекционного кабинета "Инсайт" в Ванкувере, Верховный суд Канады постановил изъять данный кабинет из-под действия Закона о контролируемых лекарственных средствах и психотропных веществах и разрешил ему продолжать свою деятельность на бессрочной основе. В других случаях, например в Индии, федеральное правительство испытывает трудности с выполнением обязательств по представлению отчётности, предусмотренных требованиями международных договоров о контроле над наркотиками, из-за различий в законодательной и нормативной базе, действующей на уровне штатов.

285. В силу вышеупомянутых обстоятельств у правительств таких стран возникают трудности с выполнением своих договорных обязательств и обеспечением осуществления международных договоров о контроле над наркотиками на всей своей территории. Правительства нескольких стран заявили, что из-за особенностей внутренней правовой системы они не в состоянии обеспечить полное соблюдение договоров, поскольку законодательные и судебные органы и власти штатов и/или провинций являются независимыми и их решения имеют преимущественную силу по отношению к положениям национального или федерального законодательства и постановлениям федеральных судов.

286. Комитет признаёт тот факт, что конституция некоторых государств-участников прямо предоставляет и гарантирует штатам, регионам и/или провинциям определённые законодательные, исполнительные и судебные полномочия. Присоединение к международным договорам о контроле над наркотиками должно вести к принятию государствами-участниками национальных стратегий и мер, призванных обеспечить полное осуществление договоров. Эти договорные обязательства распространяются на всю территорию каждого государства-участника, в том числе на отдельные штаты и/или провинции федеративных государств.

287. Кроме того, нормы международного права и международные обязательства всех сторон международных договоров о контроле над наркотиками требуют, чтобы законодательные меры и/или судебные решения, принимаемые на уровне штатов и/или провинций, согласовывались с политикой государства и его международными обязательствами. Если государ-

ство, независимо от особенностей его конституционного строя и правовой системы, становится участником международного соглашения в результате присоединения к международным договорам о контроле над наркотиками, оно обязано обеспечить, чтобы политика и меры, осуществляемые отдельными штатами и/или провинциями, не подрывали его усилий по борьбе с незаконным потреблением и оборотом наркотических средств, психотропных веществ и химических веществ-прекурсоров.

288. Комитет хотел бы заметить, что изменения в политике и законодательстве в отношении каннабиса наблюдаются главным образом в развитых странах. Растущее несоответствие между политикой, провозглашённой правительством на международном уровне, и её неполным осуществлением на национальном уровне даёт повод для беспокойства. Озабоченность вызывает также и то обстоятельство, что, в то время как многие развивающиеся страны направляют свои ограниченные ресурсы на уничтожение плантаций каннабиса и борьбу с его незаконным оборотом, некоторые развитые страны решили проявлять терпимое отношение к выращиванию, сбыту и потреблению каннабиса для целей, не предусмотренных международными договорами о контроле над наркотиками. Комитет хотел бы напомнить государствам-участникам, что, принимая соответствующие договоры, международное сообщество особо подчеркивало их универсальный характер, поскольку нарушение международного консенсуса одним из государств может поставить под угрозу осуществление договоров другими государствами.

289. Комитет выражает беспокойство в связи с решением Верховного суда Канады о продолжении работы инъекционного кабинета в Ванкувере. Согласно положениям международного права и в соответствии с иерархией правовых норм, ссылки на положения внутреннего права не могут служить оправданием для невыполнения положений международных договоров о контроле над наркотиками, участником которых является государство. Положения же этих договоров не разрешают использование контролируемых лекарственных средств ни в каких иных целях, кроме медицинских и научных.

290. Комитет хотел бы ещё раз напомнить, что меры контроля над наркотиками и меры борьбы с их незаконным оборотом и потреблением могут быть эффективны лишь в том случае, если они принимаются на повсеместной, согласованной и скоординированной основе в соответствии с положениями международных договоров о контроле над наркотиками. Комитет призывает все государства-участники предпринять необходимые шаги для обеспечения полноценного осуществления международных договоров о контроле

над наркотиками на всей их территории. Во всех государствах-участниках должны быть созданы комплексные механизмы взаимодействия между федеральным правительством и правительствами штатов, регионов и провинций для обеспечения последовательного осуществления законодательства и политики в области контроля над наркотиками на территории всей страны; эффективность работы таких механизмов следует регулярно проверять.

3. Незаконные интернет-аптеки и изъятия законно изготовленных веществ, заказываемых через Интернет и доставляемых почтой

291. В течение последних нескольких лет Комитет неоднократно обращал внимание правительств на необходимость проведения совместной работы по расследованию и пресечению деятельности незаконных интернет-аптек и изъятию веществ, незаконно заказываемых через Интернет и доставляемых по почте. Для более эффективного решения данной проблемы Комитет провел работу с правительствами с целью составить более точное представление о деятельности незаконных интернет-аптек и усилиях государств по борьбе с данным явлением. В частности, Комитет собрал информацию об осуществлении подготовленного им в 2009 г. Руководства для правительств по предупреждению незаконной торговли через Интернет веществами, находящимися под международным контролем, а также сведения об изъятии почтовых отправлений, содержащих контролируемые на международном уровне вещества, и другую информацию о положении дел с незаконной торговлей такими веществами через Интернет. Для оценки осуществления Руководства Комитет разослал всем правительствам вопросник с просьбой сообщить подробные сведения об осуществлении каждого из его положений. В большинстве стран, власти которых сообщили о выполнении всех положений Руководства, действует законодательство, запрещающее деятельность интернет-аптек или разрешающее её лишь при определённых условиях. Комитет отмечает, что ряд стран либо полностью запретили деятельность интернет-аптек, либо запретили торговлю через Интернет веществами, находящимися под международным контролем. Вместе с тем следует отметить, что даже при наличии законодательства, отвечающего положениям Руководства, степень его фактического осуществления и контроля за его выполнением различается.

292. Согласно полученным ответам, наибольшее число рекомендаций выполнили те государства и территории, у которых есть опыт законодательного и нормативного регулирования деятельности интернет-аптек. Несколько стран сообщили, что они не в состоянии выполнить все рекомендации Руководст-

ва. В качестве основной проблемы чаще всего упоминалось отсутствие законодательной или нормативной базы, регулирующей торговлю лекарственными средствами через Интернет. Власти нескольких стран упомянули также об отсутствии технических средств, людских ресурсов и опыта, необходимых для выявления и пресечения незаконной деятельности. Проблемы, связанные с отсутствием потенциала, лишний раз подчеркивают актуальность рекомендаций Руководства, касающихся обмена опытом и оказания технической помощи. Помимо этого в ответах часто упоминались такие проблемы, как отсутствие сотрудничества на международном уровне, недостаточное сотрудничество с интернет-провайдерами и плохое взаимодействие между национальными ведомствами.

а) Требуемые меры

293. Одно из основных предложений, высказывавшихся в ответах на вопросник, заключается в том, что правительствам, выполнившим рекомендации Руководства, следует поделиться опытом с теми правительствами, которые их ещё не выполнили, с целью выявления передовой практики. Второе предложение состоит в том, что правительствам, осуществившим положения Руководства, следует организовать подготовку для должностных лиц остальных правительств с целью помочь им в выявлении и пресечении деятельности незаконных интернет-аптек. Как следует из ответов на вопросник, подавляющее большинство правительств, имеющих опыт борьбы с деятельностью незаконных интернет-аптек, в настоящее время не оказывают никакой технической помощи нуждающимся в ней правительствам. В качестве единственного примера оказания технической помощи на международном уровне был упомянут проект Drug.net Международной организации уголовной полиции (Интерпол). Несколько правительств высказали предложение о проведении совместных операций в целях совершенствования методов работы и мер контроля. Проведение таких операций могло бы также помочь в решении проблемы, отмеченной рядом правительств и состоящей в том, что меры по борьбе с веб-сайтами, занимающимися противозаконной деятельностью, могут быть приняты лишь на их собственной территории, тогда как веб-сайты, расположенные в других странах, не могут быть подвергнуты никаким санкциям.

294. В этой связи была отмечена ещё одна проблема, состоящая в том, что незаконные интернет-аптеки нередко указывают в качестве своего местонахождения одну страну, однако фактически зарегистрированы в другой стране или у зарубежного регистратора, из-за чего страна местонахождения оказывается не в состоянии регулировать их деятельность согласно внутреннему законодательству. Комитет пола-

гает, что все страны были бы заинтересованы в том, чтобы те из них, в которых имеются возможности для блокирования веб-сайтов, фильтрации содержания распространяемых через Интернет сообщений и регулярного мониторинга веб-сайтов, не ограничивались исключительно выявлением веб-сайтов, действующих на их собственной территории, а выявляли бы и любые другие веб-сайты, занимающиеся противоправной деятельностью, и сообщали о них заинтересованным компетентным органам. В связи с этим Комитет с беспокойством отмечает, что выполнение его руководящих положений 24 и 25, касающихся своевременного реагирования на просьбы о сотрудничестве, поступающие от других государств, а также разработки стандартных процедур расследования дел и подготовки отчётности, находится на относительно низком уровне. Комитет настоятельно призывает правительства осуществить эти руководящие положения, поскольку их осуществление может существенно повысить эффективность международных усилий по борьбе с деятельностью незаконных интернет-аптек.

295. Значительная часть деятельности незаконных интернет-аптек связана с доставкой контрабандных продуктов потребителям, поиском провайдеров, готовых предоставить хостинг для их веб-сайтов, и с убеждением потребителей в законности своей деятельности. В качестве ответной меры несколько правительств предложили ужесточить контроль за почтовыми и курьерскими службами. Несколько стран высказали мнение о необходимости создания адекватных систем предупреждения и контроля в пунктах ввоза и вывоза международных почтовых отправок на территорию и с территории стран, а также о необходимости более широкого информирования сотрудников правоохранительных органов о требуемых мерах контроля, хотя с учётом объёма ввозимых и вывозимых почтовых отправок эта задача представляется трудновыполнимой. Правительства также рекомендовали проводить систематическую работу по выявлению провайдеров интернет-услуг, предоставляющих хостинг веб-сайтам, занимающимся незаконной торговой деятельностью, и добиваться их содействия в удалении таких веб-сайтов с сервера. Наконец, несколько правительств высказали предложение о проведении разъяснительной работы с населением по вопросу о приобретении лекарственных средств через Интернет.

296. Комитет хотел бы напомнить правительствам, что рекомендации относительно законодательства, касающегося веществ, находящихся под международным контролем, содержащиеся в руководящих положениях 7 и 8, должны выполняться всеми странами, поскольку они отражают обязательства государств, предусмотренные положениями междуна-

рных договоров о контроле над наркотиками и соответствующими резолюциями Экономического и Социального Совета. Комитет, в частности, отмечает, что, если осуществление рекомендаций Руководства не будет носить повсеместного характера, незаконные интернет-аптеки смогут и далее продолжать свою деятельность, просто переместив её в страны, в которых действуют менее строгие меры контроля. Комитет хотел бы ещё раз подчеркнуть, что для того, чтобы глобальные усилия по борьбе с деятельностью незаконных интернет-аптек увенчались успехом, все правительства должны обеспечить принятие комплексных мер для недопущения деятельности незаконных интернет-аптек на территории своих стран. В связи с этим Комитет призывает правительства продолжать работу по осуществлению положений Руководства, развивать международное сотрудничество и оказывать техническую помощь нуждающимся в ней странам.

б) Информация об изъятиях почтовых отправок, содержащих вещества, находящиеся под международным контролем

297. В соответствии с резолюцией 50/11 Комиссии по наркотическим средствам Комитет собирает информацию об изъятиях почтовых отправок, содержащих вещества, находящиеся под международным контролем, в том числе заказанные через Интернет. К настоящему времени Комитету поступило свыше 12 тыс. сообщений об изъятии почтовых отправок, содержащих такие вещества. Хотя Комитет просил правительства по возможности указывать, были ли изъятые вещества заказаны через Интернет, подавляющее большинство правительств оказалось не в состоянии выполнить эту просьбу.

298. Согласно информации, сообщённой Комитету, странами и территориями происхождения большинства изъятых лекарственных препаратов были Индия (на которую пришлось 58% всех изъятых веществ), Соединённые Штаты Америки, Китай и Польша. По имеющимся сведениям, помимо национальных почтовых служб для контрабанды наркотиков (как лекарственных препаратов, так и запрещённых наркотических средств) используются и службы курьерской экспресс-доставки. Наиболее часто изымавшимися разрешёнными психотропными веществами были диазепам и фентермин. Из разрешённых наркотических средств чаще всего изымались метадон и кодеин, из прекурсоров — эфедрин и псевдоэфедрин. Наиболее часто изымались следующие наркотики незаконного происхождения: каннабис, кат, амфетамин, кокаин, героин и JWH-122 (синтетический каннабиноид).

с) Развитие ситуации

с незаконно действующими интернет-аптеками

299. Торговля веществами, находящимися под международным контролем, через незаконные интернет-аптеки продолжает процветать, а сами аптеки пользуются всё более разнообразными средствами для осуществления своей деятельности. После того как несколько поисковых интернет-серверов запретили использовать в рекламных ссылках зарегистрированные товарные знаки лекарственных препаратов, отпускаемых по рецепту врача, незаконные интернет-аптеки стали всё активнее рекламировать свои веб-сайты через интернет-форумы и социальные сети. Помимо размещения рекламы в социальных сетях интернет-аптеки продолжают рекламировать свои веб-сайты путём рассылки спам-сообщений по электронной почте: почти 25% спама в электронной почте приходится на рекламу лекарственных средств. Для того чтобы создать видимость легитимной деятельности, незаконные интернет-аптеки прибегают к целому ряду ухищрений. К ним относятся размещение на веб-сайте высказываний и фотографий мнимых врачей, а также незаконное использование логотипов, в том числе принадлежащих национальным органам по регулированию обращения лекарственных средств. По данным ВОЗ, более 50% лекарственных средств, приобретаемых в незаконных интернет-аптеках, являются поддельными.

300. Меры борьбы с незаконно действующими интернет-аптеками принимает целый ряд национальных и международных организаций и ассоциаций. К таким мерам относится выдача лицензий законно действующим аптекам и создание реестра проверенных интернет-аптек, с которым могут сверяться потенциальные потребители. Проводятся кампании по информированию населения о рисках, связанных с приобретением лекарственных средств в незаконных интернет-аптеках. Информационную работу с населением проводят как государственные, так и частные организации. В ряде стран предприятия частного сектора, занимающиеся регистрацией доменных имен, предоставлением хостинговых услуг, кредитованием и обслуживанием информационно-поисковых систем, договорились обмениваться информацией о деятельности незаконных интернет-аптек, с тем чтобы облегчить принятие мер для предотвращения использования своих услуг такими интернет-аптеками. Комитет приветствует подобные инициативы и рекомендует правительствам всячески способствовать тому, чтобы частные компании отказывались предоставлять незаконным интернет-аптекам деловые услуги, необходимые для осуществления их деятельности.

4. Факторы, препятствующие обеспечению доступности веществ, находящихся под международным контролем, для использования в научных целях

301. Комитет постоянно прилагает усилия для повышения информированности международного сообщества о важной роли, которую играют лаборатории наркологической экспертизы, и необходимости предоставления им соответствующего доступа к необходимым опытным пробам. В рамках осуществления своего мандата Комитет призвал государства рассмотреть вопрос о принятии мер, направленных на облегчение доступа к эталонным и контрольным образцам, и в то же время напомнил им о необходимости следить за тем, чтобы при принятии таких мер в полной мере соблюдались положения международных договоров о контроле над наркотиками.

302. Этот вопрос обсуждался в ежегодном докладе Комитета за 2005 г.²⁰ В 2007 г. Комитет выпустил Руководящие принципы в отношении ввоза и вывоза эталонных стандартных образцов наркотиков и прекурсоров для использования национальными лабораториями экспертизы наркотиков и компетентными национальными органами²¹, в которых он признал важность работы лабораторий судебно-медицинской экспертизы, а также необходимость предоставления им доступа к средствам и инструментам, которые требуются им для осуществления своей деятельности, в том числе к высококачественным эталонным стандартным образцам. В этих Руководящих принципах Комитет определил ряд препятствий, с которыми лаборатории наиболее часто сталкивались, когда пытались своевременно получить контрольные образцы, и дал рекомендации относительно возможных способов устранения таких препятствий.

303. Со времени публикации Руководящих принципов был достигнут определённый прогресс. Почти все государства признали важность обеспечения доступа к эталонным и контрольным образцам, и с этой целью были приняты самые различные меры на национальном и региональном уровнях. Однако, несмотря на достигнутый прогресс, многие лаборатории по-прежнему сталкиваются с трудностями и/или задержками при получении всех необходимых им эталонных и контрольных образцов.

304. Комиссия по наркотическим средствам, будучи обеспокоена этими сохраняющимися проблемами, приняла резолюцию 54/3 об обеспечении наличия эталонных и контрольных образцов контролируемых веществ в лабораториях экспертизы наркотиков для использования в научных целях. В этой резолю-

²⁰ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2005 г. (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под №R.06.XI.2), пункты 216–218.

²¹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под №Mult.08.XI.6, размещено по адресу http://www.incb.org/documents/Reference_standard_guidelines/referencestandards_ru.pdf.

ции Комиссия просила государства-члены в консультации с Комитетом и ЮНОДК провести обзор национальных процедур, с тем чтобы не создавать препятствий для доступа к эталонным и контрольным образцам контролируемых на международном уровне веществ для использования в научных целях.

305. В своей резолюции 54/3 Комиссия призвала Комитет и впредь прилагать усилия по обеспечению наличия достаточного количества контролируемых на международном уровне веществ для использования в научных целях и подчеркнула, что программа обеспечения качества ЮНОДК имеет важное значение для лабораторий по анализу наркотиков. Кроме того, Комиссия предложила Комитету и ЮНОДК тесно взаимодействовать в создании возможных механизмов, которые облегчат снабжение лабораторий экспертизы наркотиков минимальным, однако достаточным количеством эталонных и контрольных образцов контролируемых веществ.

306. Комитет и ЮНОДК подготовили два вопроса с целью получения информации от компетентных национальных органов и лабораторий экспертизы наркотиков о сохраняющихся препятствиях в обеспечении доступа к эталонным и контрольным образцам контролируемых на международном уровне веществ, для того чтобы определить пути устранения этих препятствий.

307. Ответы, полученные от лабораторий экспертизы наркотиков, подтверждают, что многие из них по-прежнему сталкиваются с трудностями в получении доступа к необходимым им эталонным и контрольным образцам, особенно если эти образцы невозможно получить из внутренних источников, и их приходится импортировать. Согласно ответам лабораторий, затруднения чаще всего вызывают следующие четыре момента: организация поставок, получение разрешений у национальных компетентных органов, таможенное оформление и расходы.

308. Ответы, полученные от компетентных национальных органов, свидетельствуют о том, что в тех случаях, когда лаборатории экспертизы наркотиков не знают порядка подачи заявок на получение разрешений на импорт или не в полной мере его соблюдают, выдача разрешений может затянуться или даже вообще не состояться. Общие трудности, на которые ссылались компетентные национальные органы, связаны с незнанием лабораториями порядка получения разрешений на импорт запрашиваемых веществ, с неполной или ошибочной информацией, представленной в заявках на получение разрешений на импорт, и с представлением сопроводительной документации, не отвечающей необходимым требованиям. Наиболее частым основанием для такого отказа в ввозе или вывозе эталонных и контрольных испытательных мате-

риалов было то, что лаборатории экспертизы наркотиков не соблюдали установленный порядок и/или не заполняли соответствующих формуляров и не представляли необходимой документации. Комитет предлагает компетентным национальным органам рассмотреть вопрос о проведении работы с лабораториями экспертизы наркотиков, для того чтобы последние лучше знали порядок подачи заявок на получение разрешений на ввоз и вывоз образцов, и создать в своих структурах пункты для связи, с тем чтобы оказывать лабораториям экспертизы наркотиков помощь в подготовке заявок.

309. Лаборатории экспертизы наркотиков указали в ходе проводившегося обследования, что формально-сти, связанные с выдачей разрешений на ввоз и вывоз эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ, были серьёзным препятствием для получения образцов, необходимых лабораториям для выполнения своей работы. Если такие лаборатории собираются приобрести для ввоза несколько веществ у одного и того же поставщика, им зачастую приходится представлять — и оплачивать — несколько заявок на получение разрешения, что приводит к задержкам и дополнительным финансовым расходам. В некоторых случаях разрешения на ввоз и вывоз действительны в течение ограниченного периода времени, и задержки в утверждении приводят к тому, что срок действия документов истекает до того, как лаборатории приобрели необходимые вещества. Для ускорения процесса утверждения и снижения расходов Комитет предлагает компетентным национальным органам рассмотреть вопрос об обработке заявок на получение разрешений на ввоз таких веществ, поданных лабораториями экспертизы наркотиков, в первоочередном порядке и отменить взимание платы за это. Компетентные национальные органы, возможно, пожелают также предусмотреть возможность для лабораторий подавать заявку на ввоз нескольких веществ на одном бланке установленного образца, для того чтобы они могли представлять меньше подтверждающих документов, и установить срок действия документов на ввоз и вывоз в 6 месяцев или более, а также дать своим таможенным органам указание в первоочередном порядке рассматривать заявки на поставки эталонных и контрольных образцов для лабораторий экспертизы наркотиков.

310. Среди лабораторий экспертизы наркотиков, ответивших на вопросы обследования, были лаборатории, участвующие в международном совместном мероприятии, являющемся частью организованной ЮНОДК международной программы обеспечения качества. Участники этой инициативы сообщили, что сталкиваются с гораздо меньшими трудностями и за-

держками при получении эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ по сравнению с теми, кто не участвует в её осуществлении. Лаборатории экспертизы наркотиков, особенно в тех странах, где доступ к эталонным и контрольным образцам ограничен, возможно, пожелают рассмотреть возможность участия в международной программе совместных мероприятий или аналогичных программах обеспечения качества. Комитет призывает правительства, у которых есть для этого средства, оказать поддержку этим инициативам и выделить достаточные ресурсы на их осуществление.

311. Комитет отметил, что, если компетентные национальные органы не знают о важности эталонных и контрольных образцов для работы лабораторий экспертизы наркотиков, они могут без веских на то оснований задерживать или запрещать их ввоз, а это будет затруднять получение доступа к ним. Комитет напоминает всем государствам, что все стороны, участвующие в приобретении эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ, должны знать об их огромной важности для работы лабораторий экспертизы наркотиков и должны сотрудничать в облегчении доступа к таким образцам. Возможные меры по повышению осведомлённости в этой сфере могут включать назначение национального координатора для закупок и распределения контрольных образцов; налаживание на официальном уровне сотрудничества между государственными учреждениями, например, создание межведомственной рабочей группы; и учреждение координационного органа для классификации новых изъятых лекарственных препаратов и распространения их образцов среди лабораторий на всей территории страны.

312. Ряд компетентных национальных органов сообщили о том, что они отказывают в ввозе эталонных и контрольных образцов, если их количество превышает исчисленные объёмы данных веществ, которые были представлены в Комитет. Другие сообщили, что, хотя в таком ввозе отказано не было, но он был задержан до направления Комитету дополнительной оценки по соответствующим веществам. Для того чтобы избежать отказов во ввозе на основании исчисленных оценок, в которых не учитываются потребности лабораторий экспертизы наркотиков, Комитет предлагает всем государствам-участникам международных конвенций о контроле над наркотиками при установлении их предполагаемых ежегодных потребностей в веществах, находящихся под международным контролем, проводить консультации с этими лабораториями. Комитет также напоминает государствам-участникам, что они могут в любое время представить дополнительные оценки, если первоначально исчисленные ими количества таких веществ необхо-

димо увеличить в целях удовлетворения непредвиденных нужд, в том числе потребностей лабораторий экспертизы наркотиков.

313. Ответы, поступившие от лабораторий экспертизы наркотиков, подтверждают, что основным препятствием для получения эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ по-прежнему остаются трудности с поставками. Подавляющее большинство компетентных национальных органов, которые ответили на проводившееся обследование, указали, что в отношении ввоза и вывоза эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ у них нет каких-либо процедурных требований, которые можно было бы предъявить к почтовым отправлениям и компаниям-поставщикам. Комитет призывает государства-участники рассмотреть вопрос об установлении чётких требований в отношении поставки эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ, с тем, чтобы избежать необоснованных отказов в поставках, обусловленных нечётко сформулированными нормами, и разумно подходить к применению порядка утверждения заявок. Любые пересмотренные требования должны быть также направлены на предотвращение утечки образцов путём установления гарантий, таких, как использование курьеров.

314. Комитет отмечает, что, предлагая возможные механизмы облегчения доступа к эталонным и контрольным образцам, некоторые члены Европейского союза ссылались на решение 2001/419/JHA Совета Европейского союза о передаче образцов контролируемых веществ в качестве возможной модели для выбора соответствующего варианта решений. Этот документ устанавливает систему передачи образцов контролируемых веществ между государствами-членами Европейского союза, предусматривающую соблюдение определённых формальных требований, таких, как предполагаемое использование образцов для выявления, расследования и уголовного преследования виновных в совершении уголовных преступлений или для проведения судебно-медицинской экспертизы образцов. Кроме того, количество заказываемых в качестве образцов веществ не должно превышать тот исчисленный объём, который необходим правоохранительным и судебным органам для выполнения соответствующих действий. В своём решении Совет предусмотрел создание странами контактных пунктов, способных выступать в качестве единственного компетентного органа, санкционирующего передачу образцов. О передаче образцов договариваются национальные контактные пункты отправляющих и получающих образцы государств, используя для этого бланки стандартного образца, и они же надеждам

образом заблаговременно уведомляют национальные контактные пункты любого государства транзита. В этом решении говорится, что образцы необходимо перевозить с соблюдением мер предосторожности, и указывается, какие средства для их транспортировки могут считаться безопасными. Стремясь найти решение проблемы облегчения доступа к эталонным и контрольным образцам контролируемых на международном уровне веществ, Комитет призывает все государства обмениваться информацией о передовых методах, разработанных на национальном и региональном уровнях и доказавших свою эффективность в обеспечении большей доступности эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ.

315. Комитет вновь подчёркивает, что ключом к устранению препятствий на пути обеспечения доступа к эталонным и контрольным образцам контролируемых на международном уровне веществ является повышение информированности и расширение межучрежденческого сотрудничества, и предлагает всем государствам активизировать их усилия по обеспечению лабораторий экспертизы наркотиков теми средствами, которые им необходимы для выполнения их важной работы.

316. В целом, проведённый Комитетом опрос показал, что для облегчения доступа лабораторий экспертизы наркотиков к эталонным и контрольным образцам веществ, подлежащих международному контролю, может быть принят целый ряд мер. Подготовленные Комитетом руководящие принципы содержат ряд рекомендаций по преодолению препятствий, связанных с организацией поставок, получением разрешений компетентных национальных органов, таможенным оформлением и расходами. Комитет настоятельно рекомендует правительствам выполнить руководящие принципы для обеспечения наличия эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ для использования лабораториями экспертизы наркотиков. Проведённый опрос также помог Комитету определить ряд дополнительных мер, которые могут быть приняты для облегчения доступа к эталонным и контрольным образцам. Эти меры изложены на веб-сайте Комитета (www.incb.org) вместе с руководящими принципами.

Продолжение публикации — в следующем номере

**REPORT OF THE INTERNATIONAL COMMITTEE FOR CONTROL OF NARCOTICS, 2011.
FUNCTIONING OF THE INTERNATIONAL SYSTEM FOR DRUG CONTROL**