

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
20 February 2015
Russian
Original: English

Комиссия по наркотическим средствам**Пятьдесят восьмая сессия**

Вена, 9-17 марта 2015 года

Пункт 6 (b) предварительной повестки дня*

**Осуществление договоров о международном контроле
над наркотиками: изменения в сфере применения
контроля над веществами****Юридическое заключение Управления по правовым
вопросам Секретариата****Записка Секретариата**

На своем межсессионном заседании, состоявшемся 29 января 2015 года, Комиссия по наркотическим средствам обсудила основные и процедурные вопросы, связанные с установлением контроля над кетамином с учетом уведомления правительства Китая, содержащего рекомендацию включить кетамин в Список I Конвенции о психотропных веществах 1971 года¹. На этом заседании Секретариату было предложено запросить юридическое заключение относительно того, может ли Комиссия включить какое-либо вещество в один из списков Конвенции 1971 года, если Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) рекомендует не ставить это вещество под международный контроль. В этой связи ниже приводятся соответствующая информация и документы.

**I. Просьба Комиссии по наркотическим средствам дать
юридическое заключение**

1. В служебной записке от 6 февраля 2015 года секретарь Комиссии по наркотическим средствам довел до сведения Стивена Матайаса, помощника Генерального секретаря по правовым вопросам, просьбу дать юридическое

* E/CN.7/2015/1.

¹ Итоги первого межсессионного заседания Комиссии были распространены среди государств-членов в специальном сообщении 6 февраля 2015 года.



закключение относительно того, может ли Комиссия включить какое-либо вещество в один из списков Конвенции 1971 года, если ВОЗ рекомендует не ставить это вещество под международный контроль, и сообщил ему, что Секретариату было предложено представить Комиссии информацию о таком юридическом заключении на ее следующем межсессионном заседании, которое должно состояться 23 февраля 2015 года.

2. В части, озаглавленной "Справочная информация" и содержащейся в приложении I к этой служебной записке, секретарь Комиссии сообщил помощнику Генерального секретаря по правовым вопросам следующее:

а) в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Конвенции 1971 года правительство Китая в своем письме от 8 марта 2014 года уведомило Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о том, что Китай рекомендует включить кетамин в Список I Конвенции 1971 года;

б) Генеральный секретарь направил всем правительствам и ВОЗ вербальную ноту от 14 марта 2014 года, к которой прилагались уведомление и информация, представленная Китаем в поддержку рекомендации включить кетамин в Список I Конвенции 1971 года, и в которой правительствам предлагалось представить свои замечания об экономических, социальных, юридических, административных или других факторах, которые, по их мнению, имеют отношение к возможному включению кетамина в список Конвенции;

с) во время своего межсессионного заседания, состоявшегося 29 января 2015 года, Комиссия обсудила процедурные аспекты, связанные с включением веществ в списки, и, в частности, последствия негативной рекомендации ВОЗ в связи с получением уведомления от одного из государств-участников. По мнению некоторых участников совещания, оценки ВОЗ должны быть определяющими в медицинских и научных вопросах, и, следовательно, Комиссия не может поставить кетамин под международный контроль. Другие участники отмечали, что, хотя Комиссия должна принимать во внимание оценку ВОЗ, которая должна быть определяющей в медицинских и научных вопросах, она должна также учитывать экономические, социальные, юридические, административные и другие факторы, которые она может счесть уместными, и, следовательно, может добавить вещество в любой из списков либо может принять решение не включать его в списки.

3. Секретарь также сообщил помощнику Генерального секретаря по правовым вопросам, что предварительный проект доклада о работе тридцать шестого совещания Комитета экспертов ВОЗ по лекарственной зависимости, которое было проведено в Женеве с 16 по 20 июня 2014 года, был доведен до сведения Комиссии, как только он был предоставлен ВОЗ.

4. Кроме того, секретарь представил следующие документы в виде приложений и добавлений к служебной записке:

а) положения Конвенции 1971 года и соответствующие части *Комментариев к Конвенции о психотропных веществах*;

б) полученное от Китая уведомление, касающееся предлагаемой рекомендации установить международный контроль над кетамином в соответствии с Конвенцией 1971 года;

c) соответствующая выдержка из уведомления Генерального директора ВОЗ от 25 ноября 2014 года на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, касающегося рекомендации не устанавливать международный контроль над кетамином;

d) соответствующая выдержка из предварительного проекта доклада о работе тридцать шестого совещания Комитета экспертов ВОЗ по лекарственной зависимости.

II. Служебная записка от 18 февраля 2015 года за подписью Дэвида Хатчинсона, главного сотрудника по правовым вопросам, отвечающего за работу Канцелярии Юриконсультанта, на имя Джо Дедьена-Аманна, секретаря Комиссии по наркотическим средствам, относительно компетенции Комиссии по наркотическим средствам включать какое-либо вещество в список Конвенции 1971 года, если Всемирная организация здравоохранения рекомендует не устанавливать международный контроль над этим веществом

1. Ссылаюсь на вашу записку от 6 февраля 2015 года, в которой вы сообщаете, что секретариату Комиссии по наркотическим средствам было предложено запросить юридическое заключение по следующему вопросу:

Может ли Комиссия по наркотическим средствам включить какое-либо вещество в список Конвенции о психотропных веществах 1971 года, если есть рекомендация Всемирной организации здравоохранения не устанавливать международный контроль над этим веществом?

2. Мы осознаем, что стороны Конвенции и Комиссия могут по-разному относиться к ответам, которые мы представляем. Поэтому наш ответ никоим образом не следует считать единственно возможным или окончательным мнением, и мы будем признательны если вы доведете это понимание до сведения Комиссии.

3. С учетом этого понимания наш ответ на ваш вопрос сводится к тому, что, на наш взгляд, Комиссия может включить то или иное вещество в один из списков Конвенции 1971 года, даже если есть рекомендация ВОЗ не устанавливать международный контроль над этим веществом, при условии, что Комиссия приняла во внимание все соответствующие факторы, указанные в пункте 5 статьи 2 Конвенции, прежде чем принять решение.

4. Подробный анализ содержится в приложении к настоящей служебной записке.

Приложение

1. Цель настоящего приложения заключается в том, чтобы привести детальный анализ по следующему вопросу, по которому вы просили нас дать консультацию:

Может ли Комиссия по наркотическим средствам включить какое-либо вещество в один из списков Конвенции о психотропных веществах 1971 года, если есть рекомендация Всемирной организации здравоохранения не устанавливать международный контроль над этим веществом?

2. Мы понимаем, что этот вопрос был поставлен в связи с представленным Китаем в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Конвенции 1971 года уведомлением, в котором говорится, что кетамин следует добавить в Список I Конвенции, на что Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) ответила, что указанное вещество не следует включать в этот список. Вы отметили, что Комиссия по наркотическим средствам должна принять решение по уведомлению Китая на своей пятьдесят восьмой сессии, которая будет проходить с 9 по 17 марта 2015 года.

Функции Комиссии в соответствии с Конвенцией

3. Для справки следует указать, что Комиссия по наркотическим средствам была учреждена Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 9 (I) от 16 февраля 1946 года, и ей было поручено, помимо прочего, "помогать Совету в осуществлении полномочий по наблюдению за применением международных конвенций и соглашений относительно наркотических средств, которые могут быть приняты на себя Советом или возложены на него". Конвенция 1971 года, которая была принята 21 февраля 1971 года и вступила в силу 16 августа 1976 года и цель которой заключается в том, чтобы предотвращать злоупотребление психотропными веществами и незаконный оборот, который оно порождает, и бороться против них, устанавливает некоторые функции Комиссии по Конвенции. Эти функции были официально приняты Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1576 (L) от 20 мая 1971 года.

4. В пункте 1 статьи 17 Конвенции, озаглавленной "Функции Комиссии", предусмотрено, что "Комиссия может рассматривать все вопросы, касающиеся достижения целей настоящей Конвенции и проведения в жизнь ее положений, и может давать рекомендации по таким вопросам".

5. Кроме того, в статье 2 Конвенции изложены конкретные функции Комиссии в отношении включения веществ в списки Конвенции, переноса веществ из одного списка в другой и изъятия веществ из списков. Что касается роли Комиссии в добавлении веществ в списки, о чем и идет речь в настоящем случае, то в пункте 5 статьи 2 Конвенции предусмотрено, что "Комиссия, принимая во внимание указанное сообщение Всемирной организации здравоохранения, оценки которой в медицинских и научных вопросах являются определяющими, и учитывая экономические, социальные, юридические, административные и другие факторы, которые, по ее мнению, имеют отношение к данному вопросу, может включить это вещество в

Список I, II, III или IV. Комиссия может обращаться за дополнительной информацией к Всемирной организации здравоохранения или к другим соответствующим источникам".

Порядок включения веществ в списки Конвенции

6. Рассмотрению Комиссией любого вопроса в соответствии с пунктом 5 статьи 2 Конвенции предшествует несколько шагов, в которых ключевую роль играет ВОЗ. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Конвенции уведомление, касающееся включения в один из списков Конвенции конкретных веществ, не находящихся еще под международным контролем, может быть сделано стороной Конвенции или ВОЗ. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 "Генеральный секретарь направляет такое уведомление, а также любую информацию, которая, по его мнению, относится к данному вопросу, Сторонам, Комиссии и, когда такое уведомление поступает от какой-либо Стороны, Всемирной организации здравоохранения".

7. Согласно пункту 4 статьи 2 Конвенции ВОЗ должна провести оценку конкретного вещества в соответствии с критериями, изложенными в этой статье, и направить свою оценку и рекомендацию Комиссии. После этого Комиссия рассматривает данный вопрос в соответствии с приведенным выше пунктом 5 статьи 2.

8. В данном контексте, как мы понимаем, уведомление, касающееся включения кетамина в Список I Конвенции, было направлено Китаем в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Конвенции (E/CN.7/2015/7, приложение III). Мы также понимаем, что в ответ на уведомление, направленное Китаем, ВОЗ рекомендовала не устанавливать в настоящее время международный контроль над кетамином (E/CN.7/2015/7, приложение IV). Ваш вопрос заключается в том, может ли Комиссия включить какое-либо вещество в один из списков Конвенции, если ВОЗ рекомендует не ставить это вещество под международный контроль.

Роль Комиссии и сторон

9. Прежде всего именно Комиссия сама решает, обладает ли она компетенцией для рассмотрения того или иного конкретного вопроса, как, например, включение какого-либо вещества в один из списков Конвенции в том случае, когда ВОЗ высказывает противоположное мнение. В этой связи правило 54 правил процедуры функциональных комиссий Экономического и Социального Совета, которое применимо и к Комиссии, предусматривает, что "любое предложение, требующее решения вопроса о компетентности комиссии принять какое-либо внесенное в комиссию предложение, ставится на голосование до голосования по последнему". Поэтому, если член Комиссии вносит такое предложение, то решение по нему принимает сама Комиссия.

10. Однако ниже приводятся некоторые моменты, которые могут пролить свет на ваш вопрос. Мы хотели бы подчеркнуть, что приводимые ниже соображения не претендуют на то, чтобы быть официальным или окончательным толкованием соответствующих положений Конвенции, и что другие стороны могут придерживаться иной точки зрения.

Анализ соответствующих положений

11. Во-первых, мы хотели бы отметить, что в Конвенции нет положений, которые непосредственно касаются ситуации, изложенной в вашем вопросе. Пункт 4 статьи 2 Конвенции касается ситуации, когда ВОЗ сообщает оценку того или иного вещества и любые рекомендации о мерах контроля, которые необходимо принять в отношении данного вещества, а пункт 5 статьи 2 уполномочивает Комиссию включать любое вещество в списки Конвенции.

12. Тем не менее в Конвенции нет никакого конкретного положения, прямо касающегося процедуры, которой следует придерживаться, когда ВОЗ рекомендует не устанавливать международный контроль над тем или иным веществом, или конкретного положения, в котором говорилось бы, что Комиссия вправе принимать противоположное решение в том случае, когда ВОЗ делает такую рекомендацию, или что она связана рекомендацией ВОЗ не устанавливать международный контроль над этим веществом.

13. Что касается характера сообщения, направляемого ВОЗ в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Конвенции, то данная статья предусматривает, что сообщение должно содержать "оценку" соответствующего вещества, а также "рекомендации" о мерах контроля. Кроме того, в пункте 5 статьи 2 предусматривается, что оценки ВОЗ "в медицинских и научных вопросах являются определяющими". Слово "определяющие", как представляется, указывает на то, что оценки ВОЗ имеют особый статус и позволяют окончательно определить медицинский и научный характер вещества.

14. Вместе с тем в пункте 5 статьи 2 предусмотрено также, что Комиссия может включить вещество в список, "учитывая экономические, социальные, юридические, административные и другие факторы, которые, по ее мнению, имеют отношение к данному вопросу". Таким образом, Комиссия, как представляется, должна принимать во внимание не только оценки ВОЗ в медицинских и научных вопросах, но и экономические, социальные, юридические, административные и другие факторы. Только после их учета Комиссия может принять решение о том, следует ли добавлять данное вещество в тот или иной список. Поэтому пункт 5 статьи 2, как представляется, указывает на то, что Комиссия должна прийти к заключению, приняв во внимание все соответствующие факторы, а не на основании только одного или нескольких факторов, таких как оценки ВОЗ. Этот подход, по-видимому, и был принят Комиссией (E/1983/15, пункт 195).

15. Кроме того, в пункте 5 статьи 2 Конвенции уточняется, что только Комиссия уполномочена включать то или иное вещество в списки Конвенции. Конвенция не наделяет ВОЗ такими полномочиями. Единственное исключение касается ситуации, когда одна из сторон обжалует решение Комиссии, и в этом случае Экономический и Социальный Совет может принять решение добавить вещество в один из списков Конвенции (пункт 8 статьи 2 Конвенции).

Комментарий к Конвенции о психотропных веществах

16. Пытаясь разобраться в вашем вопросе, мы также ознакомились с *Комментарием к Конвенции о психотропных веществах* (E/CN.7/589), который был опубликован в 1976 году и который служит полезным руководством в

толковании положений Конвенции. В комментарии к пункту 5 статьи 2 (стр. 71 английского текста) говорится следующее:

"Если ВОЗ установит в соответствии с пунктом 4 [статьи 2], что вещество не обладает опасными свойствами, описанными в положениях (i) или (ii) подпункта (a), и, соответственно, прямо или косвенно даст в своем сообщении Комиссии рекомендацию не устанавливать контроль над данным веществом, Комиссия не будет иметь права устанавливать контроль над ним. Это было бы несовместимо с тем положением, что оценка ВОЗ должна быть "определяющей в медицинских и научных вопросах", а также с основными допущениями авторов Венской конвенции, которая должна касаться только проблем, возникающих в результате злоупотребления веществами, которые обладают опасными свойствами, определенными в вышеуказанном положении (i) или (ii)".

17. В комментарии, похоже, акцент сделан на определяющем характере оценок ВОЗ, в том что касается медицинских и научных вопросов, а также на предмете и цели Конвенции.

Последующая практика

18. Что касается последующей практики, то мы выявили два потенциально значимых случая, которые рассматривались Комиссией. В 1997 году Испания предложила включить несколько веществ в Списки I и II Конвенции, но ВОЗ рекомендовала не вносить изменений в эти списки в целях коллективного распространения международного контроля на некоторые вещества, о которых уведомила Испания, и в ответ на предложение Испании вынесла свои собственные рекомендации в отношении двух веществ (E/1999/28/Rev.1, пункты 109 и 111). Комиссия одобрила рекомендации ВОЗ по двум веществам, однако никаких сведений о принятии каких-либо мер в отношении веществ, против которых возражала ВОЗ, нет.

19. В 1991 году ВОЗ рекомендовала изъять одно из веществ из Списка IV Конвенции и не переносить его в какой-либо другой список (E/1991/24, стр. 23). В данном случае речь шла об изъятии вещества, уже включенного в список, а не о возражении против включения в список нового вещества. Тем не менее этот случай вполне уместен в том смысле, что в соответствии с рекомендацией ВОЗ данное вещество не должно было фигурировать ни в одном из четырех списков Конвенции. В данном случае Комиссия единогласно постановила изъять вещество из Списка IV (E/1991/24, стр. 23).

20. Хотя эти два случая, как представляется, свидетельствуют о том, что Комиссия обычно следует рекомендациям ВОЗ не добавлять вещества в списки Конвенции или не сохранять их в этих списках, в прошлом Комиссия отклонила ряд рекомендаций ВОЗ о включении конкретных веществ в списки Конвенции (E/1983/15, пункты 206-208; E/1984/13, пункт 11). Хотя в этих случаях контекст отличался от того, о котором идет речь в вашем вопросе, когда ВОЗ рекомендовала, в частности, не включать конкретное вещество в список, практика Комиссии, заключающаяся в отклонении рекомендаций ВОЗ, по-прежнему актуальна, поскольку она означает, что Комиссия не чувствует себя связанной рекомендациями ВОЗ.

Заключения

21. Пункт 5 статьи 2 Конвенции предусматривает, что оценки ВОЗ являются определяющими в медицинских и научных вопросах, касающихся того или иного вещества, и что Комиссия должна принимать их во внимание, но окончательное решение относительно целесообразности добавления вещества в список остается за Комиссией. При этом Комиссия должна принимать во внимание не только медицинские и научные, но и более широкие факторы. Если согласно общей оценке Комиссии вещество следует включить в список, она имеет право сделать это, даже если ВОЗ выносит иную рекомендацию. Поэтому, как представляется, одни лишь узкоспециальные оценки ВОЗ по медицинским и научным вопросам не могут определять действия, которые будут предприняты Комиссией.

22. Что касается мнений, высказанных в *Комментарии к Конвенции о психотропных веществах*, то здесь акцент сделан на том факте, что оценки ВОЗ являются "определяющими" в медицинских и научных вопросах, касающихся того или иного вещества, на основании чего делается вывод о том, что Комиссия не может добавить вещество в список, если ВОЗ рекомендует не устанавливать международный контроль над этим веществом. Однако, если брать пункт 5 статьи 2 в целом, Комиссия должна придерживаться более широкой перспективы и, делая свое заключение, должна принимать во внимание все соответствующие факторы. В таком случае, если Комиссия принимает решение не включать вещество в список без учета соответствующих факторов помимо оценок ВОЗ, можно сказать, что требования, предъявляемые к Комиссии в соответствии с пунктом 5 статьи 2, не были выполнены.

23. Таким образом, отвечая на ваш вопрос, мы считаем, что Комиссия может включить то или иное вещество в один из списков Конвенции 1971 года, даже если есть рекомендация ВОЗ не устанавливать международный контроль над этим веществом, при условии, что Комиссия, прежде чем принимать решение, приняла во внимание все соответствующие факторы, указанные в пункте 5 статьи 2 Конвенции.