

Вклад Международного комитета по контролю над наркотиками

в проведение на высоком уровне обзора хода осуществления государствами-членами *Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков.*

Содержание

Предисловие

Часть первая. Обзор некоторых ключевых элементов, связанных с решением мировой проблемы наркотиков, и соответствующие рекомендации

- I. Совместная ответственность в сфере международного контроля над наркотиками
- II. Социальная сплоченность, социальная дезорганизация и запрещенные наркотики
- III. Наркотики и коррупция
- IV. Первичная профилактика злоупотребления наркотиками

Часть вторая. Обзор новых событий и тенденций в области контроля над наркотиками Part Two. Addressing emerging developments and trends in drug control

- I. Всеобщее применение международных договоров о контроле над наркотиками**
 - i. Международные прения по вопросу о политике в отношении наркотиков
 - ii. Применение международных договоров о контроле над наркотиками в странах с федеративным устройством
 - iii. Договорные обязательства, применимые ко всей территории государства-участника
- II. Доступность находящихся под международным контролем веществ для использования в медицинских и научных целях**
 - i. Факторы, препятствующие обеспечению доступности веществ, находящихся под международным контролем, для использования в научных целях es
- III. Новые вещества, становящиеся предметом злоупотребления**
 - i. Новые психоактивные вещества
 - ii. Синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов
 - iii. Недавно выявленные наркотики-аналоги
 - iv. Злоупотребление летучими органическими соединениями, именуемыми "попперсами"
 - v. Травяные смеси, содержащие синтетические каннабиноиды
 - vi. Контроль над кетамином
- IV. Утечка находящихся под международным контролем веществ и злоупотребление ими**
 - i. Незаконные интернет-аптеки и изъятия законно изготовленных веществ, заказываемых через Интернет и доставляемых почтой
 - ii. Незаконные интернет-аптеки - Руководство для правительств по предупреждению незаконной торговли через Интернет веществами, находящимися под международным контролем
 - iii. Злоупотребление фармацевтическими препаратами, содержащими наркотические средства или психотропные вещества
 - iv. Международное сотрудничество в борьбе с тайным применением психоактивных веществ с целью облегчения совершения насильственных действий сексуального характера и других преступных деяний

- v. Злоупотребление отпускаемыми по рецепту лекарственными средствами, содержащими контролируемые вещества
- vi. Дальнейшие шаги в свете резолюции 51/13 Комиссии по наркотическим средствам: противодействие угрозе, создаваемой распространением через нерегулируемый рынок веществ, находящихся под международным
- vii. Совершение насильственных действий сексуального характера и других преступлений с помощью фармацевтической продукции

V. Прочее

- i. Использование семян каннабиса в незаконных целях
- ii. Растительные материалы, содержащие психоактивные вещества

Часть третья. Контроль над прекурсорами

- I. Двадцатилетие международного контроля над прекурсорами: достигнутые успехи и проблемы
- II. Проблемы международного контроля над прекурсорами
- III. Использование неконтролируемых веществ при незаконном изготовлении наркотических средств и психотропных веществ

Предисловие

Принимая в 2009 году Политическую декларацию и План действий по налаживанию международного сотрудничества с целью выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков, государства-члены и международное сообщество подтвердили свою готовность решать мировую проблему наркотиков в духе совместной ответственности. С тех пор растет число стран, принимающих конкретные меры для укрепления своих возможностей осуществлять контроль над наркотиками в соответствии с положениями международных договоров о контроле над наркотиками. В этих договорах, составляющих основу международной системы контроля над наркотиками, изложены минимальные требования к обеспечению доступности находящихся под международным контролем веществ для использования в медицинских и научных целях, не допуская при этом их утечки в незаконные каналы и их незаконного оборота, а также злоупотребления ими. Предупреждению и почти полному прекращению утечки таких веществ из сферы законной международной торговли на незаконный рынок способствует осуществление правительствами договоров и соответствующих резолюций Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи.

Однако, несмотря на эти усилия, все еще имеют место случаи утечки контролируемых веществ из законных каналов на национальном уровне и возникают другие проблемы, в частности в том, что касается всеобщего применения международных договоров о контроле над наркотиками, факторов, препятствующих обеспечению доступности находящихся под международным контролем веществ для использования в медицинских целях, появления новых веществ, становящихся предметом злоупотребления, незаконных интернет-аптек, злоупотребления лекарствами рецептурного отпуска, содержащими наркотические средства и психотропные вещества, и контроля над прекурсорами.

МККН весьма обеспокоен некоторыми инициативами, направленными на легализацию употребления каннабиса в немедицинских и ненаучных целях. Подобные инициативы ставят под серьезную угрозу здоровье и благополучие населения, на защиту которых как раз и направлены международные договоры о контроле над наркотиками. Реализация таких инициатив, отрицательно сказывающихся на профилактике наркомании, серьезно препятствует усилиям, направленным на решение мировой проблемы наркотиков, и противоречит глобальной приверженности государств-членов принципу совместной ответственности, лежащему в основе международных договоров о контроле над наркотиками.

По случаю проведения на высоком уровне в марте 2014 года обзора хода осуществления Политической декларации и Плана действий и в связи с подготовкой к запланированной на 2016 год специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков МККН с удовлетворением представляет в качестве вклада в этот важный процесс настоящую электронную публикацию, содержащую выдержки из его ежегодных докладов за 2009-2012 годы. В публикации освещены острые проблемы, возникающие в процессе решения мировой проблемы наркотиков, и основные вызовы, которым приходится противостоять государствам-членам и международному сообществу при выполнении положений международных договоров о контроле над наркотиками. В ежегодных докладах МККН содержатся рекомендации правительствам и международным и региональным организациям, направленные на повышение эффективности осуществления договоров. Соответственно, эта публикация включает набор элементов, имеющих ключевое значение для обеспечения доступности контролируемых веществ для использования в медицинских и научных целях при одновременном предупреждении незаконного производства и оборота наркотиков и злоупотребления ими.

Надеюсь, что при проведении вышеупомянутого важного обзора высокого уровня будут учтены эти отобранные вопросы и меры. Целью международной системы контроля над наркотиками, основанной на принципе совместной ответственности, является обеспечение здоровья людей путем предоставления, в частности, надлежащего доступа к контролируемым веществам исключительно в медицинских и научных целях. Эффективное решение мировой проблемы наркотиков возможно лишь на основе объединения с этой целью глобальных усилий и выполнения всеми положений договоров. Международное сотрудничество в области контроля над наркотиками переживает очень ответственный момент, и в этой связи МККН обращается ко всем правительствам и международному сообществу с призывом принять меры для обеспечения полного соблюдения международных договоров о контроле над наркотиками и функционирования международной системы контроля над наркотиками в целях предупреждения и уменьшения ненужных страданий вследствие злоупотребления наркотиками и их незаконного производства и оборота, а также ненужных страданий из-за отсутствия надлежащего доступа к лекарственным средствам, находящимся под международным контролем.



Раймон Янс
Председатель

Международного комитета по контролю
над наркотиками

Часть первая. Обзор некоторых ключевых элементов, связанных с решением
мировой проблемы наркотиков, и соответствующие рекомендации

I. Совместная ответственность в сфере международного контроля над наркотикамиⁱ

Введение

1. Принцип общей и совместной ответственности, как один из принципов международного права, применяется во многих областях сотрудничества и, следовательно, не ограничивается сферой контроля над наркотиками. В то время как международные договоры образуют свод норм, определяющих индивидуальные обязательства государств-участников, принцип общей и совместной ответственности идет значительно дальше: он образует рамки для партнерства и сотрудничества заинтересованных сторон на основе единого понимания общей проблемы, общности цели и необходимости ее достижения с помощью совместных и согласованных действий. Таким образом, принцип совместной ответственности можно рассматривать как общую инициативу правительственных учреждений, частного сектора, гражданского общества, местных общин и отдельных лиц, которые решили действовать сообща как партнеры и разделяют взаимное обязательство принимать на разных уровнях согласованные меры для решения проблемы наркотиков. Как следствие этого, принцип общей и совместной ответственности налагает на все стороны обязательство укреплять сотрудничество не только ради собственных интересов, но и для учета интересов других и оказания помощи нуждающимся в этом сторонам. Однако совместная ответственность в сфере контроля над наркотиками на международном уровне начнет приносить плоды лишь тогда, когда государства в полном объеме выполняют свои обязательства на национальном уровне.

2. На протяжении длительного периода своего становления этот принцип прошел несколько стадий: от концепции коллективной ответственности в сфере контроля над наркотиками в 1980-х годах к совместной ответственности в 1990-х годах и общей и совместной ответственности на рубеже нового столетия. Для практической реализации принципа совместной ответственности требуется признание таких ключевых критериев и принципов, как порядок распределения ответственности между многочисленными партнерами, понятие взаимной отчетности и ответственности, размер имеющихся возможностей и потенциала, роль и ресурсы каждого из партнеров.

3. Сегодня эффективное применение этого принципа актуально как никогда, поскольку злоупотребление наркотиками, незаконное производство и оборот наркотиков и связанные с наркотиками коррупция и насилие затрагивают почти все страны.

История вопроса

4. В конце XIX и начале XX веков ряд стран столкнулись с социально-экономическими проблемами, которые были вызваны возросшим потреблением опиума, морфина и других вызывающих пристрастие веществ. В условиях отсутствия эффективных механизмов контроля Китай и другие регионы мира столкнулись со значительными проблемами наркомании. В этой связи в феврале 1909 года представители 13 правительств собрались в Шанхае (Китай) для решения мировой проблемы наркотиков. Этот первый международный форум, известный как Международная комиссия по опиуму, собрал большое количество данных о культивировании, производстве и потреблении наркотиков. Кроме того, Комиссия приняла ряд рекомендаций, содержащих настоятельный призыв постепенно положить конец курению опиума и начать борьбу с контрабандой этого наркотика. Резолюции, принятые Комиссией в Шанхае, имели историческое значение. Многие ведущие мировые державы впервые согласились с тем, что немедицинское потребление опиума должно быть предметом тщательного международного регулирования. Эти резолюции отразили впервые принятое международным сообществом обязательство действовать сообща и разделить между собой ответственность за противодействие растущей проблеме наркотиков. Хотя Комиссия не была уполномочена разрабатывать обязательства, имеющие обязательную юридическую силу, ее усилия ускорили работу, итогом которой стал первый кодифицированный документ о совместной ответственности в области контроля над наркотиками: Международная конвенция по опиуму, подписанная в Гааге 23 января 1912 года.

5. Как и многие новые концепции, система международного контроля над наркотиками складывалась постепенно, в течение длительного периода. После конференций, состоявшихся в Шанхае и Гааге, была разработана серия многосторонних соглашений для решения проблем культивирования, производства, незаконного оборота опиума и других наркотических средств, а также злоупотребления ими. Кульминационным моментом этого процесса стало принятие в 1961 году первого из международных договоров о контроле над наркотиками, образующих современную основу деятельности в этой области.

А. Правовая и институциональная основа для совместной ответственности

1. Конвенции о международном контроле над наркотиками

6. Главные цели Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года¹ состояли в том, чтобы реорганизовать режим международного контроля над наркотиками в рамках системы Организации Объединенных Наций и распространить существующие меры контроля на материалы растительного происхождения, из которых получают наркотические средства. Протокол 1972 года о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года² предусматривал дальнейшее усиление контроля над незаконным производством, потреблением и распространением наркотиков. Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года³, радикально отличается от предыдущих конвенций, поскольку в ней отражены международные обязательства в отношении лечения и реабилитации лиц, злоупотребляющих наркотиками..

7. Конвенция о психотропных веществах 1971 года предусматривает распространение международного контроля на ряд синтетических психотропных веществ, способных стать предметом злоупотребления, а именно стимуляторы, депрессанты и галлюциногены. Как в Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, так и в Конвенции 1971 года содержится также призыв приложить согласованные и всеобщие усилия для принятия эффективных мер по предотвращению утечки наркотических средств и психотропных веществ и злоупотребления ими.

8. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года⁴ дополняет две другие конвенции мерами по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, находящимся под международным контролем. Главные ее цели состоят в том, чтобы повысить эффективность международного сотрудничества в сфере правоохранительной деятельности, а также добиться согласования и укрепления национального уголовного

законодательства. В Конвенции 1988 года содержатся положения об отмывании денег, замораживании финансовых и коммерческих документов, выдаче наркоторговцев, передаче материалов уголовного разбирательства, взаимной юридической помощи и контроле над химическими веществами, часто используемыми при незаконном изготовлении наркотиков.

9. Хотя государства-участники несут индивидуальную ответственность за соблюдение положений конвенций о международном контроле над наркотиками, в этих конвенциях содержатся также элементы совместной ответственности, что подтверждается текстом преамбулы Конвенции 1988 года, в которой стороны Конвенции признают, что искоренение незаконного оборота является коллективной обязанностью всех государств. В действительности международное сотрудничество и координация требуются для эффективного и всестороннего осуществления многих статей Конвенции 1988 года.

10. Многие успехи, достигнутые международной системой контроля над наркотиками за первые сто лет своего существования, стали возможными благодаря тому, что стороны конвенций, несмотря на различие геополитических, коммерческих, нравственных и гуманитарных интересов, договорились действовать сообща, принимать коллективные меры и сотрудничать в целях сокращения масштабов незаконного производства и оборота наркотиков, а также злоупотребления ими и соответствующим образом реагировать на медицинские, социальные и уголовно-правовые аспекты незаконной торговли наркотиками. В соответствии с буквой и духом этих конвенций многие правительства создали на национальном уровне регулирующие ведомства или центральные координационные органы для управления процессом разработки и осуществления национальных межсекторальных мер по контролю над наркотиками и контролю за законным применением наркотиков. Эти органы координируют усилия различных ведомств в сфере здравоохранения, социального обеспечения, экономического развития, охраны правопорядка, иностранных дел и судебного разбирательства и в некоторых случаях привлекают частный сектор, а также гражданское общество. Государства-участники заключают также двусторонние и многосторонние соглашения, включающие принцип совместной ответственности..

11. Сегодня сторонами трех международных конвенций о контроле над наркотиками являются более 95 процентов всех государств. Они неоднократно заявляли о своей твердой приверженности выполнению

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 520, No. 7515.

² Ibid., vol. 976, No. 14151.

³ Ibid., vol. 976, No. 14152.

⁴ Ibid., vol. 1582, No. 27627.

конвенций в полном объеме и принятию всех необходимых мер для обеспечения целостности международного режима контроля над наркотиками. Утечка наркотических средств и психотропных веществ из каналов законной международной торговли значительно сократилась, а четко функционирующая система контроля обеспечивает эффективный мониторинг международной торговли химическими веществами, которые могут применяться при незаконном изготовлении наркотиков.

2. Применение принципа совместной ответственности на международном уровне

12. В 60-е и 70-е годы прошлого века в мире произошли значительные социально-экономические перемены. Что касается международной системы, то появление новых государств в процессе деколонизации привело к увеличению членского состава Организации Объединенных Наций с 51 государства-основателя в 1945 году до 127 членов в 1970 году, а сегодня она насчитывает уже 193 члена. На протяжении двух десятилетий, в течение которых были приняты Конвенция 1961 года и Конвенция 1971 года, система контроля над наркотиками базировалась главным образом на индивидуальной ответственности государств за соблюдение положений конвенций. На международном уровне эти два десятилетия характеризовались также проведением политики контроля над наркотиками, основной упор в которой делался на правоохранительную деятельность, искоренение запрещенных наркотикосодержащих культур и их замещение. Сложилась четкая политическая граница между так называемыми странами – производителями наркотиков Юга и странами – потребителями наркотиков Севера, которая сохранялась до середины 1990-х годов. В соответствии с правовыми рамками того времени сокращение незаконного спроса на наркотики и последствия злоупотребления наркотиками для общественного здравоохранения рассматривались не столько как проблемы, требующие совместной международной ответственности, сколько как исключительно внутренние проблемы. Например, Конвенция 1961 года оставляет вопрос об ответственности за сокращение незаконного спроса на наркотические средства с помощью мер по профилактике, лечению, последующему уходу, реабилитации и социальной реинтеграции на усмотрение отдельных государств. Что касается международного сотрудничества в области контроля над наркотиками, то подтверждением такой практики может служить, в частности, объем

добровольных взносов, выделявшихся государствами-членами в бывший Фонд Организации Объединенных Наций для борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами главным образом на цели наращивания потенциала в области правоохранительной деятельности и замещение запрещенных культур.

13. Масштабы незаконного производства, оборота и злоупотребления продолжали расти и в 1980 1990 е годы, когда во всем мире начали также набирать силу организованные преступные группы. Кроме того, в Европе, Северной Америке и Юго Восточной Азии возросли масштабы незаконного изготовления психотропных веществ, прежде всего стимуляторов амфетаминового ряда, и злоупотребления ими. Во многих странах злоупотребление наркотиками, особенно путем инъекций, создав такие новые проблемы в сфере здравоохранения, как распространение ВИЧ и гепатита С, приобрело также характер серьезной социальной проблемы. Этот период характеризовался также беспрецедентным расширением мировой торговли, распространением средств массовой информации и миграцией населения, а также стремительным развитием современных информационно-коммуникационных технологий.

14. В 1981 году в условиях обострения наркопроблем во всем мире Генеральная Ассамблея приняла в качестве первой ответной меры Международную стратегию в области борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами⁵, признав настоятельную необходимость применения эффективного, всеобъемлющего и согласованного глобального подхода к проблеме наркотиков. Приняв в 1984 году Декларацию о борьбе против незаконного оборота наркотиков и злоупотребления наркотическими средствами⁶, Ассамблея подчеркнула также коллективную ответственность всех государств и признала при этом наличие связей между проблемой наркотиков и социально-экономическим развитием.

15. Принцип совместной ответственности в деле контроля над наркотиками получил подтверждение в ходе семнадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной вопросу международного сотрудничества в борьбе с незаконным производством, предложением, спросом, оборотом и распространением наркотических средств и психотропных веществ, которая состоялась в 1990 году. На этой специальной

⁵ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1981 год, Дополнение № 4 (E/1981/24), приложение II.*

⁶ Резолюция 39/142 Генеральной Ассамблеи, приложение.

сессии Ассамблея приняла Политическую декларацию и Всемирную программу действий⁷, в которых государства-члены постановили расширить свои усилия с целью активизации международного сотрудничества и согласованных действий на основе принципа совместной ответственности.

16. Концепция совместной ответственности находилась в центре внимания двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной совместному решению мировой проблемы наркотиков, которая состоялась в 1998 году. К тому времени резкое разграничение между так называемыми странами-производителями и странами-потребителями уже не проводилось, поскольку многие страны страдали одновременно и от незаконного производства наркотиков, и от их незаконного оборота, и от злоупотребления ими. Страны-производители стали странами-потребителями, а страны-потребители превратились в страны-производители. Признание этого факта нашло отражение в Политической декларации, принятой Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии, в которой государства-члены признали, что решение мировой проблемы наркотиков является общей и совместной обязанностью. На этой специальной сессии Ассамблея приняла также меры по укреплению международного сотрудничества в борьбе с мировой проблемой наркотиков и Декларацию о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики.

17. Во всех вышеперечисленных декларациях, программах действий и резолюциях принцип совместной ответственности в области контроля над наркотиками неизменно упоминался в каком-то определенном контексте, включая а) необходимость международного сотрудничества и согласованных действий; б) требование применения комплексного, сбалансированного и взаимоукрепляющего подхода к задачам сокращения предложения и сокращения спроса; и с) уважение принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права, включая уважение суверенитета и территориальной целостности государств, принцип невмешательства во внутренние дела и соблюдение прав человека и основных свобод.

18. Официальные заявления руководящих органов многих учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся решением таких глобальных проблем, как устойчивое развитие, рост народонаселения, изменение климата,

продовольственная безопасность и борьба с терроризмом, свидетельствуют об аналогичном развитии применяемых ими принципов: от коллективной ответственности к совместной, а затем к общей и совместной ответственности. В последние годы этот принцип, применяемый в области контроля над наркотиками, стал распространяться и на вопросы безопасности вследствие усиления угрозы международному миру и безопасности со стороны организованной преступности, подпитываемой наркобизнесом. С 2008 года Совет Безопасности, который прежде рассматривал проблему наркотиков лишь в каком-то определенном контексте (например, в связи с ситуацией в Афганистане), провел несколько совещаний, посвященных проблемам наркоконтроля и вопросам, связанным с организованной преступностью. На этих совещаниях было подтверждено применение принципа совместной ответственности в деле борьбы с контрабандой пре-курсоров на территории Афганистана и незаконным оборотом кокаина в Западной Африке.

19. Международный комитет по контролю над наркотиками внимательно следит за мерами, которые принимаются государствами-членами на протяжении нескольких последних десятилетий с целью содействия применению совместных и согласованных усилий для уменьшения масштабов и последствий мировой проблемы наркотиков, ее транснациональных проявлений и огромных криминальных доходов, получаемых от незаконной наркоторговли. В своих ежегодных докладах и заявлениях Председателя МККН неоднократно настоятельно призывал правительства укреплять сотрудничество на основе принципа совместной ответственности. Отмечая, что проблема наркотиков не может быть решена без решения других вопросов, вызывающих обеспокоенность во всем мире, таких как социальная справедливость, экономическое развитие, коррупция, организованная преступность и права человека, Комитет призывает правительства применять комплексный подход к решению этих проблем, опираясь на принцип совместной ответственности.

20. Комиссия по наркотическим средствам, в своем качестве центрального директивного органа системы Организации Объединенных Наций в области контроля над наркотиками, также применяла принцип совместной ответственности, особенно в рамках проведенных ею в 2003 и 2009 годах обзоров мер, принятых с целью выполнения обязательств, которые были взяты всеми правительствами на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, состоявшейся в 1998 году. Принцип совместной от-

⁷ Резолюция S-17/2 Генеральной Ассамблеи, приложение.

ветственности по-прежнему лежит в основе текущей 10-летней стратегии, отраженной в Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков, которые были приняты на этапе заседаний высокого уровня пятьдесят второй сессии Комиссии по наркотическим средствам в 2009 году. В 2011 году Комиссия приняла резолюцию 54/12 с целью вдохнуть новую жизнь в представление о том, что принцип общей и совместной ответственности является одним из опорных элементов системы международного контроля над наркотиками.

21. Как на региональном, так и на международном уровне имеется множество учреждений, в основе стратегии и деятельности которых лежит принцип совместной ответственности в деле контроля над наркотиками, например:

(а) Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), которое содействует осуществлению совместных усилий в рамках инициативы "Парижский пакт" и Трехсторонней инициативы с участием Афганистана, Ирана (Исламской Республики) и Пакистана;

(б) Организация американских государств (ОАГ), которая в 1986 году создала Межамериканскую комиссию по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами (СИКАД), а в 1999 году создала Механизм многосторонней оценки для обзора индивидуальных и коллективных усилий правительств региона;

(в) Комиссия Африканского союза, которая следит за осуществлением пересмотренного Плана действий Африканского союза по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (2007-2012 годы) при поддержке некоторых региональных экономических комиссий Африки;

(г) Европейский союз, который руководствуется принципом совместной ответственности и при поддержке Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН) стремится к принятию четко согласованных и сбалансированных мер для решения проблемы наркотиков в регионе.

22. Хотя согласно положениям конвенций о контроле над наркотиками на государствах лежит основная ответственность, гражданское общество и частный сектор также играют важную роль в деле применения принципа совместной ответственности в своей повседневной деятельности, работе на местах и

информационно-пропагандистской работе. Комитет напоминает, в частности, об итогах Глобального форума "После 2008 года", который выделил три ключевые темы: во-первых, поощрять принятие мер на всех уровнях государственной власти с целью задействовать опыт, возможности охвата населения, профессионализм и энтузиазм НПО, опираясь на принципы совместной ответственности, отчетности и приверженности делу; во-вторых, дать наиболее нуждающимся (а именно, отдельным лицам, их семьям и общинам) возможность изложить свою позицию; и, в-третьих, призывать к решительным действиям.

В. Примеры успешной практики применения принципа совместной ответственности на всех уровнях

23. Самым ясным свидетельством широкой приверженности правительств решению проблемы наркотиков путем принятия согласованных, последовательных и совместных мер является тот факт, что к конвенциям о международном контроле над наркотиками присоединились почти все государства.

24. Ниже изложены некоторые примеры успешных видов практики, строящихся на принципе совместной ответственности, которые были разработаны и применяются в разных странах мира.

1. Контроль над законной деятельностью

25. Одной из областей, в которых имеется передовая практика применения принципа совместной ответственности, является современная система регулирования законной международной торговли наркотическими средствами и психотропными веществами. Строгий контроль со стороны государств-участников в сочетании с эффективным применением систем регулирования и добровольных мер контроля, принимаемых сегодня практически во всем мире, позволили существенно сократить масштабы утечки таких психоактивных средств. Без последовательных и согласованных усилий правительств и МККН это было бы невозможно.

26. Другим прекрасным примером применения принципа совместной ответственности является достигнутая правительствами и реализуемая под руководством МККН добровольная договоренность обеспечивать наличие достаточного количества опийного сырья для медицинских и научных целей, принимая при этом меры по предупреждению накопления чрезмерно больших складских запасов, так

как это может привести к утечке. В этой связи требуется а) принятие всеми сторонами мер по предупреждению распространения источников производства опиатного сырья; и б) достижение договоренности о том, что опиатное сырье и получаемые из него опиаты не являются обычными товарами, оборот которых может оставаться нерегулируемым.

2. Меры по сокращению спроса

27. Некоторые страны поддерживают конкретные инициативы по сокращению спроса на наркотики, которые включают принцип совместной ответственности. Например, в 2008 году Колумбия приступила к осуществлению международной кампании, известной как проект "Совместная ответственность". Эта кампания, призванная со всей ясностью донести идею совместной ответственности до населения стран, в которых имеет место злоупотребление наркотиками, обеспечила повышение уровня осведомленности населения, особенно в Европе и Северной Америке, о социальном и экологическом ущербе от изготовления кокаина и злоупотребления им. Some countries have promoted specific initiatives to reduce drug demand that embody the principle of shared responsibility.

28. Другим примером совместных и согласованных усилий по сокращению спроса на наркотики и их предложения является партнерство с участием Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна и Европейского союза в рамках Механизма координации и сотрудничества по наркотикам. Этот механизм поддерживает, в частности, координацию общих позиций обоих регионов на международных форумах, содействует налаживанию сотрудничества и обмена информацией и успешными методами между национальными органами наркоконтроля и способствует осуществлению совместных инициатив по таким ключевым вопросам политики, как социальная реинтеграция наркопотребителей.

29. Национальные центры мониторинга за состоянием наркопроблемы играют важную роль в деле получения более точного представления о наркоситуации благодаря их способности выявлять новые тенденции на начальных стадиях и предоставлять лицам, ответственным за планирование и принятие решений, сведения, которые требуются для разработки национальных и региональных стратегий контроля над наркотиками, особенно в области профилактики, лечения и социальной реинтеграции. Эти задачи все чаще решаются совместными усилиями на национальном, региональном и общемировом

уровнях. Примечательным примером совместной ответственности региональных организаций в деятельности, направленной на укрепление национальных учреждений, отвечающих за сбор данных о наркотиках, является совместная публикация ЕЦМНН и СИКАД под названием "Создание национального наблюдательного центра по наркотикам: совместное пособие"⁸

3. Меры по сокращению предложения и пресечению незаконного оборота

30. В сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков также можно найти примеры различных видов успешной практики, связанной с применением принципа совместной ответственности. Одна из важнейших задач заключается в совершенствовании сотрудничества и обмена оперативными данными между правоохранительными органами в контексте использования таких методов, как контролируемые поставки, описываемые в Конвенции 1988 года. По мнению органов по обеспечению соблюдения законов о наркотиках, метод контролируемых поставок может быть весьма эффективным, однако он требует взаимного доверия правоохранительных и судебных органов.

31. В последние годы благодаря таким инициативам, как создание в Алматы (Казахстан) Центральноазиатского регионального информационного координационного центра (ЦАРИКЦ), удалось повысить эффективность регионального сотрудничества в области обеспечения соблюдения законов о наркотиках. ЦАРИКЦ, построенный по образцу Европейского полицейского управления (Европол) и действующий при поддержке ЮНОДК, выступает в качестве координационного центра для обмена информацией и оперативного сотрудничества между учреждениями по обеспечению соблюдения законов о наркотиках в Центральной Азии.

32. К числу принесших успех региональных согласованных усилий правительств относятся международные инициативы по борьбе с утечкой химических веществ, используемых при незаконном изготовлении героина, кокаина и стимуляторов амфетаминового ряда. Такие мероприятия, как проекты "Призма" и "Сплоченность", строятся на участии

⁸ Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании и Межамериканская комиссия по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами, *Создание национального наблюдательного центра по наркотикам: совместное пособие* (Люксембург, Отдел официальных публикаций Европейских сообществ, 2010 год).

многих правительств, организаций и МККН, которые разделяют ответственность за поддержание обмена информацией, осуществление международной программы отслеживания отдельных поставок, а также сотрудничество правоохранительных органов на национальном и международном уровнях и проведение ими соответствующих следственных мероприятий.

33. Множество примеров последовательных и согласованных усилий можно обнаружить среди программ создания альтернативных источников средств к существованию, которые дополняются мерами по пресечению незаконного оборота и осуществляются в сельских районах развивающихся стран, в которых незаконно культивируются наркотикосодержащие растения, главным образом опийный мак и кокаиновый куст.

4. Сотрудничество в судебных вопросах

34. За десятилетия, прошедшие после принятия Конвенции 1988 года, расширилось понимание того, что сотрудничество стран в судебных вопросах имеет важное значение для борьбы с отмыванием денег и содействия предоставлению правовой помощи и выдаче. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и три протокола к ней открывают перед государствами-участниками возможность официального сотрудничества по вопросам оказания судебной помощи. В частности, Конвенция создает основу для выполнения просьб о выдаче, что особенно важно для государств, не имеющих двусторонних соглашений.

35. Благодаря усилиям Целевой группы по финансовым мероприятиям (ФАТФ) страны стараются приводить свое национальное законодательство в соответствие с международными конвенциями и рекомендациями и укреплять деятельность финансовых систем по борьбе с отмыванием денег. Особенность применения принципа совместной ответственности в контексте ФАТФ заключается в том, что правительства допускают периодический мониторинг хода осуществления ее рекомендаций. Этот механизм, известный как многосторонняя независимая экспертная оценка, свидетельствует о решительной приверженности государств применению принципа совместной ответственности в борьбе с отмыванием денег и в обеспечении целостности международной финансовой системы.

36. Другим примером расширения партнерства и взаимодействия является создание в различных регионах мира подразделений финансовой разведки.

Эти подразделения обмениваются поступающей в финансовый сектор оперативной и прочей информацией о подозрительных сделках, которая затем может препровождаться правоохранительным органам для дальнейших следственных мероприятий.

37. Прекрасным примером применения принципа совместной ответственности в рамках сотрудничества в судебных вопросах, в частности в области контроля над наркотиками, является применение европейского ордера на арест. Применение такого ордера ускоряет и упрощает выдачу в рамках Европейского союза, устраняя политические и административные шаги, требовавшиеся согласно прежней системе выдачи в Европе. С 2004 года, когда европейский ордер на арест был введен, частота случаев его применения неуклонно растет. За последние годы активизировалось также сотрудничество в таких судебных вопросах, как удовлетворение просьб о выдаче, между странами Латинской Америки и Карибского бассейна.

С. Достижения и проблемы, связанные с применением принципа совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками

38. Деление стран на страны-производители, страны-потребители или страны транзита давно уже утратило свою актуальность. Все страны в той или иной степени являются как производителями, так и потребителями наркотиков, и через них осуществляются транзитные поставки наркотиков. Эта тенденция прослеживается на примере проблемы синтетических наркотиков. В последние годы принцип совместной ответственности получил более широкое применение благодаря признанию того факта, что проблема наркотиков во всем ее многообразии затрагивает практически все страны и не может быть решена без твердой политической воли, международного сотрудничества и активной координации усилий между государственными и негосударственными партнерами на всех уровнях.

39. Эффективное применение принципа совместной ответственности на национальном уровне имеет также важное значение для успешного осуществления политики наркоконтроля. Государства должны применять комплексный, сбалансированный и рассчитанный на длительную перспективу междисциплинарный подход, в соответствии с которым меры в области социального обеспечения, здравоохранения, образования, охраны правопорядка и

судопроизводства должны подкрепляться активным участием частного сектора и гражданского общества.

40. Как показывают обзоры Комиссии по наркотическим средствам и выводы Комитета, разные страны мира добились заметных результатов во многих областях наркоконтроля путем укрепления национального потенциала контроля над наркотиками и национального законодательства, создания и совершенствования механизмов и процедур сбора данных, оценки масштабов злоупотребления наркотиками, мониторинга тенденций, обмена информацией и осуществления конкретных программ сокращения незаконного предложения наркотиков и спроса на них, а также борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

41. Потенциал принципа совместной ответственности не может быть реализован в полной мере до тех пор, пока каждая страна не возьмет на себя ответственность за сокращение незаконного предложения наркотиков и спроса на них на своей собственной территории. Правительствам стран, в которых ведется широкомасштабная незаконная торговля наркотиками, необходимо разрабатывать более эффективные меры профилактики злоупотребления наркотиками и во взаимодействии с донорами, развивающимися странами и странами с формирующейся экономикой выделять более значительные ресурсы на решение собственных проблем злоупотребления наркотиками. С учетом того, что злоупотребление наркотиками, особенно в богатых странах (хотя эта проблема существует и в менее обеспеченных странах), остается одним из важных факторов наркопроблемы, правительствам следует в полной мере использовать потенциал учебных и медицинских учреждений своих стран для предоставления профилактических и лечебно-реабилитационных наркологических услуг. Это означает также, что странам надлежит разработать адекватное национальное законодательство и создать службы профилактики злоупотребления наркотиками с учетом требований международных договоров о контроле над наркотиками. Такие меры должны служить ясным предупреждением для молодежи и общества в целом.

42. Комитет уже отмечал в своих предыдущих годовых докладах, что альтернативное развитие возможно лишь в тех районах, где в условиях законности обеспечивается надлежащая безопасность и стабильность. Усилия в области альтернативного развития не могут быть эффективными, если правительства не в состоянии установить свою власть и

обеспечить безопасные условия жизни. МККН также призывал правительства принимать более действенные меры для решения проблемы маргинальных общин, которые не защищены от проблем, связанных с наркотиками, включая преступность и насилие. Правительствам надлежит распространить сферу действия национальных учреждений на маргинальные общины, особенно в таких областях, как обеспечение безопасности граждан, государственное управление, здравоохранение и образование.

43. В контексте совместной ответственности Комитет в прошлом уже обращал внимание правительств на новые вопросы, связанные с контролем над наркотиками, которые требуют принятия более решительных, согласованных и последовательных мер государствами-членами, региональными и международными организациями, частным сектором и гражданским обществом. К их числу относятся такие вопросы, как новые формы и сфера деятельности организованных преступных групп, нерегулируемые наркорынки, злоупотребление лекарственными средствами рецептурного отпуска, нехватка опиоидных лекарственных средств во многих странах, распространение нерегулируемой торговли через интернет-аптеки, реклама наркотиков, подделка лекарственных средств, ограниченность доступа к лечебным учреждениям и нехватка возможностей и ресурсов для эффективного сокращения незаконного предложения наркотиков и спроса на них.

44. С учетом того, что Интернет является всемирной и динамично развивающейся средой, международное сотрудничество имеет особое значение для деятельности по пресечению незаконной торговли контролируемые на международном уровне веществами через интернет-аптеки. Деятельность нелегальной интернет-аптеки, базирующейся в какой-то одной стране, имеет глобальные последствия, и пресечение такой незаконной деятельности в одной стране нередко ведет к ее перемещению в другую страну. Следовательно, борьба с незаконной торговлей через интернет-аптеки является совместной обязанностью всех стран, и для успешного противодействия их деятельности требуется международное сотрудничество правительственных ведомств, а также взаимодействие с другими заинтересованными сторонами, такими как аптечные объединения, фармацевтическая промышленность, поставщики интернет-услуг и финансовые службы.

45. Постоянного и согласованного внимания международного сообщества требуют также задачи в области контроля над прекурсорами. Всем правительствам надлежит признать, что контроль над прекурсорами – это совместная обязанность, которая требует особого внимания национальных органов наркоконтроля. Политическая воля требуется также для решения таких проблем, как использование не подпадающих под контроль веществ вместо контролируемых прекурсоров, утечка прекурсоров из внутренних каналов распределения и сохраняющаяся уязвимость стран, в которых отсутствуют ресурсы для создания потенциала и приобретения необходимых технических навыков или соответствующие учреждения для контроля над прекурсорами.

46. Хотя почти все государства и присоединились ко всем конвенциям о международном контроле над наркотиками, целостность системы наркоконтроля может пострадать как от действий, совершаемых государствами, так и от их бездействия. Комитет обращал внимание правительств на необходимость последовательно выполнять договорные обязательства на всех уровнях власти. Комитет отмечал, что в некоторых странах, в полной мере соблюдающих конвенции на национальном уровне, политика и меры, осуществляемые на уровне штатов, провинций или муниципалитетов, не согласуются с положениями этих конвенций.

47. Кроме того, Комитет призывал правительства укрепить национальный потенциал наркоконтроля и создать необходимые базовые условия для принятия эффективных мер и оказания международной помощи, такие как принятие надлежащего внутреннего законодательства о контроле над наркотиками, обеспечение функционирования национального органа наркоконтроля и осуществление современной, всеобъемлющей и сбалансированной стратегии контроля над наркотиками, направленной на решение проблем незаконного предложения наркотиков, спроса на них, а также транзитного незаконного оборота.

48. Выявленные проблемы свидетельствуют о необходимости использовать принцип совместной ответственности для более эффективной разработки и осуществления национальных мер контроля над наркотиками, которые соответствуют духу и букве конвенций. Необходимо также укрепить организационные связи на национальном, региональном и международном уровнях, особенно между органами по обеспечению соблюдения законов о

наркотиках, с целью установления доверия и налаживания более тесного сотрудничества в деятельности по выявлению групп наркобизнеса, проведению в отношении них соответствующих следственных мероприятий и их ликвидации.

D. Выводы и рекомендации

49. Поддержка применения принципа совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками не должна ограничиваться словами. С учетом того, что рассматриваемая проблема является многоплановой, контроль над наркотиками и его правовая основа – международная система контроля над наркотиками – могут способствовать эффективной мобилизации многих партнеров в правительственных ведомствах, неправительственных организациях, частного сектора, профессиональных организаций медицинских работников и потребителей, а также региональных и международных организаций.

50. Правительства пришли к осознанию того, что проблема наркотиков затрагивает практически каждую общину в каждой стране. Применение принципа совместной ответственности означает принятие реалистичных и практических мер, позволяющих государственным и негосударственным субъектам сообща продвигаться в направлении целей международных конвенций о контроле над наркотиками. Совместная ответственность в сфере контроля над наркотиками – это концепция, которую следует использовать для оценки степени взаимодействия стран как на национальном, так и на международном уровнях.

51. Теперь, когда отмечается столетняя годовщина принятия первого международного договора о контроле над наркотиками, государствам-членам чрезвычайно важно положить принцип совместной ответственности, наряду с тремя международными конвенциями о контроле над наркотиками, в основу усилий по международному контролю над наркотиками, с тем чтобы обеспечить охрану здоровья населения и оградить будущие поколения от рисков, связанных с наркопроблемами. Кроме того, примеры, извлеченные в области контроля над наркотиками, могут послужить примером для решения других со-временных мировых проблем.

52. Использовать принцип совместной ответственности в качестве руководящего принципа какой-либо деятельности, проводимой во всемирных масштабах, может быть непросто, однако он является

наиболее эффективным. Для того чтобы обеспечить здоровый образ жизни своих граждан и соблюдение законности, правительствам, гражданскому обществу, местным общинам и частному сектору необходимо действовать сообща.

53. Для того чтобы повысить эффективность согласованных усилий международного сообщества по обеспечению более широкого применения принципа совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками, Комитет рекомендует предпринять следующее:

(a) правительствам следует соблюдать положения международных конвенций о контроле над наркотиками. Им следует разрабатывать более эффективные методы сокращения незаконного спроса на наркотики, делая упор на просвещение, профилактику, лечение и реабилитацию, а также уделять больше внимания исходному требованию не допускать приобщения к наркотикам;

(b) правительствам, системе Организации Объединенных Наций, региональным организациям, гражданскому обществу и частному сектору следует по-новому взглянуть на концепцию совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками, сознавая основополагающие достоинства объединения всех заинтересованных сторон, имея четкое определение цели и соответствующих ролей и применяя комплексный, сбалансированный и межсекторальный подход, нацеленный на достижение стабильных результатов и обеспечение отчетности всех участников. Кроме того, правительствам и государственным учреждениям следует стремиться к достижению более высокой общей цели в процессе осуществления политики и стратегий в области контроля над наркотиками, а также политики и стратегий, направленных на обеспечение социальной справедливости, экономического развития, защиты прав человека и борьбы с коррупцией и организованной преступностью;

(c) правительствам следует содействовать обеспечению здоровья и благополучия человечества, объединяя и согласовывая свои усилия, и принимать все меры к тому, чтобы контролируемые на международном уровне вещества использовались исключительно в медицинских и научных целях;

(d) правительствам следует в полной мере интегрировать контроль над наркотиками, ставший общепризнанным приоритетом, в национальные планы социально-экономического развития, обеспечивая при этом свои программы контроля над наркотиками

необходимыми ресурсами. Деятельность на национальном уровне должна подкрепляться всесторонним соблюдением конвенций на субнациональном уровне и непоколебимой приверженностью осуществлению национального, регионального и международного сотрудничества между партнерами в области контроля над наркотиками;

(e) в духе приверженности принципу совместной ответственности правительствам следует в полной мере использовать положения Конвенции 1988 года, в частности ее статью 5, с целью направления средств, полученных в результате изъятия соответствующих активов и имущества, на программы социально-экономического развития и, в надлежащих случаях, оказывать поддержку двусторонним и многосторонним соглашениям в области контроля над наркотиками;

(f) более глубокое осознание правительствами важности контроля над наркотиками в контексте целей в области развития на 2015 год, сформулированных в Декларации тысячелетия, способствовало бы также обеспечению более твердой приверженности государств, международных организаций и международных финансовых учреждений делу всесторонней интеграции в программы социально-экономического развития маргинальных общин, затронутых проблемами незаконного производства, оборота и потребления наркотиков;

(g) правительствам и соответствующим организациям следует создать эффективные механизмы для обмена информацией о своей деятельности, опыте и успешных методах в области контроля над наркотиками. Следует поощрять более тесную взаимодополняемость и координацию действий соответствующих региональных и международных организаций во избежание дублирования их усилий и для содействия их сотрудничеству. Следует призывать эти организации активнее участвовать в совместных усилиях, особенно в области сокращения незаконного спроса на наркотики. В то же время государствам в разных регионах следует обеспечить свои региональные организации потенциалом и ресурсами, которые требуются для осуществления региональных стратегий контроля над наркотиками;

(h) на национальном уровне правительствам следует укреплять принцип совместной ответственности, прилагая более активные усилия по интеграции мероприятий по сокращению

предложения и спроса в рамках единого центрального органа наркоконтроля, координирующего работу правительственных ведомств и учреждений, которые отвечают за вопросы охраны правопорядка, здравоохранения, образования, правосудия и экономического развития, с представителями гражданского общества и частного сектора;

(i) правительствам следует содействовать более активному вовлечению местных граждан, неправительственных организаций и других членов гражданского общества, а также частного сектора в деятельность по разработке новых путей усиления совместной ответственности в сфере контроля над наркотиками. Это позволит правительствам добиться более высокого уровня сотрудничества и координации между соответствующими партнерами, распределять задачи и полномочия между ними и выделять необходимые финансовые и иные ресурсы таким службам и учреждениям;

(j) ЮНОДК и региональным организациям следует продолжать поддерживать принцип совместной ответственности с помощью таких механизмов многостороннего сотрудничества, как инициатива "Парижский пакт" и Трехсторонняя инициатива. Им следует также оказывать помощь государствам путем разработки и осуществления комплексных программ, затрагивающих все аспекты наркоконтроля и соответствующие формы преступности на национальном и региональном уровнях. Программы, осуществляемые под управлением руководящих комитетов, которые состоят из представителей государств и доноров, представляют собой прекрасную основу для применения принципа совместной ответственности, поскольку позволяют сообща следить за ходом работы, достижениями и проблемами и осуществлять совместные мероприятия.

II. Социальная сплоченность, социальная дезорганизация и запрещенные наркотикиⁱⁱ

1. Злоупотребление запрещенными наркотиками является одной из крупнейших проблем современности. Это явление существует во всех странах – от самых богатых до самых бедных, затрагивает все слои населения и постепенно охватывает все возрастные группы, питает преступность, коррупцию и терроризм во всем мире, приносит немалые доходы отдельным людям и причиняет колоссальный вред массе других, уносит миллионы жизней и угрожает существованию целых общин.

2. В силу своей масштабности и последствий мировая проблема наркотиков является серьезным испытанием для систем здравоохранения, образования, уголовного правосудия, социальной защиты, экономики, а иногда и политической системы различных стран. Это явление приобрело огромный размах, а появление новых технологий, в частности Интернета, еще более способствовало его распространению и открыло новые возможности для наживы.

3. Настоящая глава посвящена, однако, не столько общим закономерностям злоупотребления наркотиками в разных странах, сколько феномену возникновения во многих из них различных по величине

общин – от небольших до довольно крупных, – в которых злоупотребление наркотиками носит повальный характер и является одновременно и причиной, и следствием целого ряда социальных проблем (включая насилие, организованную преступность, коррупцию, безработицу, плохое состояние здоровья и безграмотность), образующих порочный круг, в котором тесно переплетаются вред личности и вред обществу. Такие общины представляют огромную проблему не только из-за необходимости удовлетворения их собственных потребностей, но и ввиду опасности, которую они со временем начинают представлять для более широких слоев общества, частью которого являются.

4. Проблемы таких общин и свойственные им тенденции к росту потребления наркотиков, разгулу преступности и социальной дезинтеграции производят удручающее впечатление. Вместе с тем во многих из них уже сейчас осуществляются успешные инициативы, в рамках которых государственные и неправительственные структуры целенаправленно и настойчиво работают над расширением возможностей

местного населения и решением многочисленных социальных проблем, типичных для данных районов.

5. Важность удовлетворения потребностей населения таких общин не подлежит никакому сомнению. Политической основой для действий по удовлетворению нужд таких сообществ, отличающихся повышенной степенью риска и высокой уязвимостью, могут служить согласованные цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, предусматривающие ликвидацию крайней нищеты, обеспечение всеобщего начального образования, поощрение равенства мужчин и женщин, улучшение охраны здоровья людей во всем мире, сокращение детской смертности, улучшение охраны материнства, борьбу с ВИЧ/СПИДом, обеспечение экологической устойчивости и формирование глобального партнерства в целях развития.

6. Необходимо отдавать себе отчет в том, что, хотя многие маргинальные общины представляют опасность в первую очередь для здоровья и благо-состояния живущих в них людей, они со временем могут превратиться в серьезную угрозу и для всего общества, частью которого они являются. Нужды таких общин и проблемы, которые они могут создавать для остальной части общества, нельзя игнорировать.

7. Человеческое общество по самой своей природе представляет собой нечто большее, чем простое скопление большого числа индивидов. Ключевым элементом понятий общины и общества является наличие связей, которые объединяют людей и способствуют формированию у них общего представления о своей идентичности и предназначении. Когда отдельные лица и семьи чувствуют связь со своими соседями, имеют общие виды на будущее, говорят на одном языке, уважительно относятся друг к другу и испытывают друг к другу чувство доверия, можно говорить о том, что между ними существует прочное чувство общности.

8. Если же отдельные члены общества не испытывают интереса к жизни остальной его части и, самое главное, чувствуют, что остальную часть общества мало интересует их собственное благо-состояние, существует реальная опасность того, что связи, обычно объединяющие людей вместе, ослабнут, а им на смену придет ощущение глубокой разобщенности, создающее благоприятную почву для целого ряда социальных проблем. Степень сплоченности членов общины или общества является важным показателем здоровья общества. Если общество разрознено и у его членов отсутствует чувство сплоченности, в нем неизбежно возникнут многочисленные проблемы, наиболее

заметным, но далеко не единственным проявлением которых являются наркомания и преступность. Иногда эти проблемы, как уже случалось в отдельных городах разных стран мира, провоцируют рост обще-ственных беспорядков и насилия, которые могут выплеснуться за рамки таких общин и захлестнуть все общество.

А. Рост числа маргинальных общин и проблема злоупотребления наркотиками в этих общинах

9. В настоящее время во многих странах мира, как с высоким, так и с низким уровнем доходов, наблюдается рост числа маргинальных общин, в которых сошлись воедино такие факторы, как конфликты, насилие, наркомания, преступность, запуганность, неудовлетворительное состояние здра-воохранения и образования, ограниченность или полное отсутствие перспектив трудоустройства, которые оказывают разрушительное воздействие на жизнь людей и давно превратились в норму для части населения.

10. В этих общинах наркомания, незаконный оборот наркотиков и организованная преступность стали частью обыденной жизни. В таких районах национальные и местные органы власти постепенно утрачивают контроль над ситуацией, а функции местного управления берут на себя хорошо вооруженные и обеспеченные в финансовом отношении банды, которые определяют жизнь местного населения с помощью запугивания и кратко-временного поощрения. В таких общинах злоупотребление наркотиками достигло невиданных масштабов. Молодежь, растущая в таких районах, нередко испытывает притяжение к огромному богат-ству и высокому социальному статусу, которым, по ее представлениям, обладают люди, занимающиеся незаконным оборотом и продажей наркотиков.

11. О существовании подобных маргинальных общин в таких странах, как Бразилия, Мексика, Южная Африка, Соединенные Штаты Америки и Соединенное Королевство Великобритании и Се-верной Ирландии, известно многим, однако данная проблема существует и в других регионах. Во всем мире, как в сельских районах, так и в сердце самых зажиточных городов, существуют общины, жители которых больше не чувствуют себя частью остального общества и в которых наиболее ярко проявляются проблемы социальной изоляции и дезинтеграции.

12. Во многих из этих общин наблюдается опасное ухудшение ситуации, которое сопровождается обострением таких социальных проблем, как

наркомания, насилие, организованная преступность, нищета, плохое состояние здоровья, низкий уровень образования и массовая безработица. Жители таких общин испытывают чувство полной безысходности и постепенно приходят к убеждению, что их условия жизни никогда не изменятся и они никогда не смогут насладиться благами безопасного существования и экономической стабильности, которыми пользуются другие члены общества. Столкнувшись с реальной ситуацией, в которой они чувствуют себя отрезанными от остальной части общества, такие люди могут невольно прийти к мысли, что отказываться от образа жизни, связанного с запрещенными наркотиками и преступностью, не имеет смысла.

13. Такие общины нередко превращаются в "запретные зоны" – районы, которые принято обходить стороной из опасения стать жертвой насилия или угроз. У жителей таких районов часто формируется прочное чувство собственной идентичности и привязанности к своей общине, которое может служить как источником силы, так и фактором отчуждения от остальной части общества. У остальных же членов общества может сложиться впечатление, что жители подобных районов принципиально отличаются от них самих и живут совершенно иной жизнью, так или иначе связанной с опасностями и преступностью.

14. В то же время у сотрудников различных служб (охраны правопорядка, здравоохранения, социальной защиты и образования), работающих в таких общинах, может сложиться впечатление, что проблемы данных районов настолько велики, что их просто невозможно решить с помощью их ограниченных ресурсов. Например, местные преступные группировки обладают порой такой властью и влиянием над членами общины, что обычные правоохранительные органы оказываются не в силах провести успешное расследование преступлений и привлечь к ответственности виновных. Иногда такие банды намеренно нападают на полицейских и расправляются с сотрудниками правоохранительных органов, чтобы наглядно показать местному населению, что именно они, преступные организации, а не правоохранительные органы контролируют ситуацию. Еще одним аспектом проблемы такой преступности является соперничество между отдельными бандами, которое еще более укрепляет чувство принадлежности к преступной группе.

15. При виде того, что правоохранительные органы не в состоянии бороться с высоким уровнем организованной преступности в таких районах, у местных жителей может возникнуть ощущение, что

они являются заложниками в собственных домах и в своих общинах.

16. Преступные группировки, как правило, стараются внедрить в сознание местного населения мысль о недопустимости обращения в полицию, используя с этой целью угрозы и насилие. В результате местные жители боятся рассказывать о том, кто из членов общины занимается наркобизнесом. Даже если они склоняются к тому, чтобы сообщить полиции о преступлениях, они все равно не решаются на это из боязни, что коррумпированные сотрудники местных правоохранительных органов передадут их сообщения самим преступникам. В результате складывается ситуация, когда до полиции не доходит никакой или почти никакой информации, из-за чего может возникнуть впечатление, что все члены общины так или иначе причастны к преступной деятельности.

17. Когда правоохранительные органы все же организуют операции по обезвреживанию преступных группировок в таких районах, их приходится проводить порой таким образом, что они напоминают скорее военные действия. Банды, фактически контролирующие такие районы, обычно настолько хорошо вооружены, что единственным видом правоохранительных мероприятий, достаточно безопасным по мнению властей, являются совместные операции с участием войск. Как бы хорошо ни были организованы и профессионально исполнены такие операции и какие бы ресурсы ни были брошены на их осуществление, они неизбежно создают впечатление того, что государственная власть находится под серьезной угрозой.

18. Отчуждение и дезинтеграция внутри таких общин проявляются не только в масштабах нарко-торговли, наркомании и связанной с ними преступности. Для таких общин характерно также неудовлетворительное состояние или полное отсутствие служб здравоохранения, ограниченный набор социальных услуг, недофинансирование образовательных учреждений, неудовлетворительное состояние или полное отсутствие транспортной системы, неудовлетворительное санитарное состояние, ограниченный доступ к товарам, услугам и возможностям трудоустройства, а также высокий уровень заболеваемости и смертности.

19. Удовлетворение потребностей населения таких районов представляет собой крайне сложную задачу, но если ее не выполнить, могут наступить еще более тяжелые последствия, которых следует избежать любой ценой. Задача заключается не только в том, чтобы эффективно восстановить правопорядок, но и в том, чтобы добиться социального возрождения таких

районов и предоставить их жителям возможность воспользоваться преимуществами полноценного участия в жизни общества. Кроме того, надо понимать, что любые попытки социального возрождения данных районов будут встречать ожесточенное сопротивление со стороны обособившихся там преступных группировок.

В. Факторы, угрожающие социальной сплоченности

20. В настоящем разделе рассматриваются различные факторы общественной жизни, представляющие угрозу для социальной сплоченности. Хотя такие факторы многочисленны и разнообразны, необходимо понимать, что ни один из рассматриваемых ниже социальных процессов не ведет к неизбежному потреблению наркотиков или занятию преступной деятельностью. В решении о том, вести или нет такой образ жизни, всегда присутствует элемент личного выбора. Это обстоятельство важно отметить не для того, чтобы возложить всю вину на самих жертв, а чтобы подчеркнуть, что, несмотря ни на какие социальные процессы и давление среды, у каждого человека всегда остается возможность выбора при решении вопроса о том, как можно и как не следует поступать. Именно в этой возможности выбора и заключается надежда на то, что даже в самых сложных обстоятельствах положение дел может измениться к лучшему и нормализоваться, а люди смогут найти выход из самой трудной ситуации..

1. Р Сохраняющееся социальное неравенство

21. Для многих обществ характерна ситуация, когда в результате стремительного роста благо-состояния отдельных групп населения между богатыми и бедными образуется огромный разрыв, приобретающий хронический характер. Такое неравенство приводит к возникновению значительных различий по ряду показателей состояния здоровья и социального благополучия, таких как здоровье матери и ребенка, детская смертность, заболеваемость, продолжительность жизни и уровень образования.

22. Когда в обществе долгое время упорно сохраняется неравенство во многих сферах жизни, представители некоторых групп населения могут утратить всякую надежду на то, что им когда-либо удастся воспользоваться преимуществами полноценного участия в жизни общества в целом. Осознавая бесперспективность своего существования, члены

таких социальных групп постепенно отдаляются от остальной части общества и начинают вести образ жизни, наносящий вред им самим и представляющий опасность для общества, например потреблять наркотики или заниматься нарко-торговлей.

2. Миграция

23. При миграции отдельных людей или групп населения из одной местности в другую им угрожает повышенный риск столкнуться с целым рядом социальных проблем, связанных с чувством оторванности от родины. Такие проблемы могут включать ухудшение физического и душевного состояния, трудности с налаживанием быта, поиском работы, получением образования и устройством семейной жизни. Хотя миграция дает много преимуществ как самим мигрантам, так и обществу в целом, она может привести к возникновению у переселенцев чувства оторванности от своего окружения и ощущения собственной незащищенности. Когда мигранты прибывают из районов, тесно связанных с незаконным производством и потреблением наркотиков, существует большая опасность того, что некоторые из них начнут прибегать к наркотикам как к средству, позволяющему справиться с ощущением своей чужеродности.

3. Политические и экономические преобразования

24. Значительное ослабление социальной сплоченности может происходить и в странах, переживающих масштабные политические и экономические изменения. В условиях, когда старые политические структуры и хозяйственные механизмы утрачивают поддержку, а им на смену приходят новые формы хозяйственной деятельности и управления, некоторые группы населения могут почувствовать себя отрезанными от остальной части общества. Это чувство отчужденности от новых структур государственной власти может подталкивать отдельных людей или целые группы населения к деструктивным и социально опасным формам поведения.

4. Появление культуры, характеризующейся неводержанностью

25. Причиной ослабления социальной сплоченности могут быть не только нищета и социальная изоляция, но и новая культура, характеризующаяся неводержанностью. Например, у некоторых людей, имеющих высокий уровень жизни, нередко появляется ощущение, что они более не обязаны жить в соответствии с нормами и устоями всего общества, и

может возникнуть тяга к саморазрушительным формам поведения. Для некоторых из них злоупотребление определенными наркотиками (например, кокаином в виде порошка) может быть символом личной успешности и высокого социального статуса. Злоупотребление наркотиками среди знаменитостей и работников сферы искусства, музыки и развлечений может рассматриваться как одно из проявлений их творческого таланта и высокого социального статуса. Как следствие этого, формируется культура терпимого отношения к потреблению запрещенных наркотиков некоторыми лицами и в некоторых группах, которая может способствовать упрочению в сознании более широких масс представления о некоторых формах наркомании как нормальном явлении и одновременно способствовать ослаблению сплоченности общества.

5. Рост индивидуализма и потребительства

26. В некоторых обществах наблюдается все более отчетливая тенденция к тому, чтобы ставить удовлетворение потребностей отдельного человека значительно выше, чем удовлетворение потребностей коллектива. Усиление акцента на удовлетворении желаний отдельного человека и насаждение идеологии потребительства привели к ослаблению социальных связей в некоторых обществах и распространению разных форм деструктивного и общественно опасного поведения, включая наркоманию.

6. Изменение традиционных ценностей

27. Социальная сплоченность может оказаться подорванной и в тех случаях, когда в результате изменений в культурной, политической, экономической и духовной жизни общества происходит утрата традиционных ценностей, на смену которым впоследствии приходят новые ценностные ориентиры. В подобных ситуациях некоторые социальные группы могут почувствовать себя исключенными из жизни и не имеющими ничего общего с формирующимися новыми ценностями и продолжить преследовать свои собственные интересы невзирая на последствия для остального общества.

7. Общество, переживающее или недавно пережившее конфликт

28. В обществе, переживающем или недавно пережившем конфликт, нередко наблюдается утрата социальной сплоченности. В подобных ситуациях некогда прочные социальные связи, основанные на взаимовыручке, подвергаются серьезной нагрузке и ослабевают, а значительная часть населения

утрачивает ощущение принадлежности к единому целому. В обществе, выходящем из состояния конфликта, нередко образуется вакуум власти, в условиях которого порой прекращается социальное обслуживание и перестает работать система правосудия и охраны правопорядка. Все это может еще более ослабить и без того непрочные социальные связи.

8. Стремительная урбанизация

29. В обществе, переживающем стремительную урбанизацию, сопровождающуюся в том числе миграцией населения из сельских районов в города, нередко наблюдается размывание и исчезновение традиционных форм социальных связей, в частности семейных связей и родственных отношений. В процессе урбанизации в городах нередко формируется особая культура, характеризующаяся более терпимым отношением к образу жизни, общественным проступкам и личным прегрешениям других людей в результате усиления ощущения анонимности, создаваемого жизнью в городских условиях.

9. Утрата уважения к закону

30. Когда население чувствует, что существующая правовая система является несправедливой, коррумпированной или неэффективной, оно вполне может утратить веру в закон и доверие к органам власти, отвечающим за его исполнение. В таких случаях возникает реальная опасность того, что люди утратят всякую надежду на то, что национальные или местные власти сделают хоть что-то для улучшения ситуации. Население перестает доверять политикам и чиновникам, начинает относиться к ним с подозрением и постепенно приходит к выводу, что их действиями руководит лишь желание улучшить собственное положение, а никак не забота о местных жителях. В подобных условиях в качестве единственной реальной власти в регионе могут утвердиться преступные группировки.

10. Местная наркоэкономика

31. В некоторых общинах незаконная торговля наркотиками достигла такого размаха, что практически вытеснила всю законную экономическую деятельность. Такая ситуация опасна тем, что она способствует не только распространению нарко-торговли, но и развитию культуры злоупотребления наркотиками. В некоторых случаях такая культура приобретает самостоятельный характер, накладывая особый отпечаток на местное население и одновременно

способствуя еще большему его отдалению от остального общества.

32. Таковы многочисленные трудности, с которыми сталкиваются проблемные общины в разных странах и регионах мира. Они являются крайним проявлением проблемы наркотиков и преступности, существующей во всем мире. В некоторых общинах все эти многочисленные проблемы обостряются до такой степени, что полностью определяют жизнь местного населения.

С. Пути решения проблемы

33. В настоящее время правительства, общественные учреждения и группы добровольцев в самых различных странах мира осуществляют инициативы, нацеленные на решение многочисленных проблем, возникающих в связи с такими маргинальными общинами. В частности, укреплению социальной сплоченности в общинах, затронутых социальной дезинтеграцией, могут способствовать такие меры, как поддержание правопорядка силами общины, расширение круга социальных услуг, обеспечение рекреационных возможностей и активизация общественной жизни в городах.

34. В Бразилии, например, правительство стремится вырвать фавелы из-под контроля вооруженных преступных группировок, последовательно проводя вызывающие большой резонанс совместные операции армии и полиции с целью ареста главарей банд и установления верховенства права. Подобные правоохранные подходы дополняются в ряде районов последовательными усилиями самих общин по охране порядка, при этом подразделения "мирной полиции" принимают меры по укреплению связей с местными жителями, организуя в некоторых случаях занятия с молодежными группами или оказывая им поддержку, что скорее относится к социальной работе. Эти комплексные усилия направлены на то, чтобы лишить организованные преступные группы их власти и укрепить доверие между полицией и местными жителями таким образом, чтобы проживающее в этих районах население чувствовало себя в большей безопасности и более защищенным.

35. В районе "Кейп Флэтс" в пригороде Кейптауна (Южная Африка), где издавна широко распространено употребление наркотиками и насилие, имеется множество проблем в сфере здравоохранения и практически отсутствует занятость, национальные и международные учреждения осуществляют инициативы, призванные снизить масштабы уличного

насилия через благоустройство городов. Эти инициативы, часто охватывающие районы с высоким уровнем преступности, предусматривают модернизацию и развитие местных транспортных систем, освоение городских пустырей, улучшение освещения и осуществление более тщательного контроля как одного из способов повышения безопасности местных жителей. В целом ряде таких общин на основных пешеходных маршрутах созданы небольшие общинные "опорные" центры, в которых круглосуточно дежурят местные жители и которые призваны уменьшить риск насилия в отношении местного населения.

36. Аналогичные программы благоустройства городов, которые нередко финансируются различными национальными и международными организациями, разработаны в Колумбии и Сальвадоре с целью улучшить условия жизни маргинальных общин, в которых отмечены высокие уровни злоупотребления наркотиками и преступности.

37. В Соединенных Штатах осуществляется программа "Безопасные улицы", которая была разработана для Чикаго, а затем распространена и на другие города, и которая направлена на снижение уровня уличного насилия в районах проживания маргинальных общин. В Балтиморе эта программа используется с целью привлечь самые различные группы местной общественности, религиозные общины, а также действующие на добровольных началах официальные структуры для поддержки предпринимаемых местными общинами усилий по решению различных проблем, получивших повсеместное распространение в тех районах города, где отмечены высокие уровни преступности и наркомании. В районах, в которых отмечаются случаи применения оружия, проводится информационно-разъяснительная работа с целью убедить молодежь искать альтернативные способы решения споров без применения оружия.

38. В других крупных городах Соединенных Штатов, в которых часто совершаются связанные с наркотиками преступления с применением оружия, местная полиция осуществляет программы, в рамках которых жители получают вознаграждение за сдачу в полицию любого оружия. Лица, наиболее склонные к совершению насилия на улице, возможно, не будут сдавать свое оружие, однако благодаря осуществлению таких программ у людей возникает чувство, что общий уровень безопасности местного населения повышается вследствие сокращения оборота оружия.

39. Хотя такие технологии, как Интернет, широко используют наркоторговцы и преступные группировки, они могут с успехом применяться и для расширения возможностей общин в области борьбы с наркопреступлениями и организованной преступностью. Например, в Индии веб-сайт под названием "Я дал взятку" позволяет людям сообщать о случаях, когда должностные лица требуют от них взятку для ускорения административных процедур. Хотя такие программы могут способствовать усилению общин, существует риск возможного использования таких механизмов преступниками с целью запугивания других людей.

40. В одном из районов Шотландии, в котором последствия злоупотребления наркотиками и преступности ощущались особенно остро, местная полиция и муниципалитет разработали инициативу по обеспечению безопасности детей, в рамках которой местные полицейские могли задерживать детей младше шестнадцати лет, находившихся без присмотра на улице после девяти часов вечера, и доставлять их родителям. В Ливерпуле и в ряде других крупных городов Соединенного Королевства в рамках усилий по борьбе с уличными бандами и уличной преступностью разработаны аналогичные проекты, которые предусматривают недопущение нахождения на улице в ночное время молодых лиц, которые могут стать жертвами такой преступности.

41. Силы полиции в таких городах Велико-британии, как Бирменгем, Ливерпуль и Манчестер, стремятся, подобно их коллегам в Бразилии, решать проблему применения оружия с помощью право-охранительных мер в сочетании с мероприятиями по поддержанию порядка силами общины с целью повышения уровня доверия и взаимной поддержки в общинах. В частности, сотрудники полиции тесно взаимодействуют с братьями и сестрами известных членов преступных группировок, которые подвержены особому риску стать их членами.

42. Во Франции специально для бедных районов создан новый правовой механизм. Так называемые центры правосудия и права, размещенные в самом сердце неблагополучных районов, призваны рассматривать мелкие правонарушения и преступления средней тяжести. Выступая фактически в качестве филиалов судов, эти центры по сути выполняют посреднические функции. Работая под руководством магистрата и при поддержке членов гражданского общества, центры принимают также жертв и проводят юридические консультации. В настоящее время насчитывается 107 таких центров, в которые ежегодно обращается более полумиллиона человек.

43. Следует также отметить программы взаимодействия с родителями молодых людей, которые, по имеющимся сведениям, могут стать членами преступных группировок, с целью оказания поддержки родителям, пытающимся оградить своих детей от влияния уличной преступности, и развития у родителей способности распознавать самые первые признаки принадлежности их детей к таким группировкам. Большое внимание уделяется также принятию всех мер к тому, чтобы у уличной молодежи в таких общинах имелись альтернативы времяпровождению с членами преступных группировок. Такие программы предусматривают предоставление бесплатного или льготного доступа в досуговые учреждения, создание клубов и организацию соответствующих мероприятий для молодежи в рамках согласованных усилий по созданию альтернатив членству в преступных группировках, которые должны способствовать также укреплению социальной сплоченности молодежи в рамках общин.

44. В испанской провинции Каталония был опробован уникальный подход к проблемам формирования группировок и связанного с ними насилия, заключавшийся в том, что власти провинции решили привлечь некоторые группировки к процессу местного управления. В частности, была пред-принята попытка преобразовать одну группировку в культурную ассоциацию, отстаивающую интересы молодежи и облегчающую ассимиляцию иммигрантов из Латинской Америки. В процессе легитимизации эта группировка получила доступ к различным общественным благам, что позволило ей организовать целый ряд учебно-просветительских проектов в зоне своей деятельности. В рамках процесса легитимизации члены группировки вынуждены брать на себя обязательство прекратить участие в преступных и насильственных действиях.

45. В Исламской Республике Иран предпринимаются целенаправленные усилия по распространению в школах, тюрьмах и на рабочих местах материалов по профилактике злоупотребления наркотиками, с тем чтобы снизить степень воздействия наркомании и ВИЧ на общество. Работающие в каждом из этих секторов неправительственные организации стремятся расширить местные знания о факторах риска и способах снижения риска, а также содействовать проведению широкого круга спортивно-досуговых мероприятий, с целью сократить число молодых людей, которые начинают злоупотреблять наркотиками и заниматься связанной с ними деятельностью.

46. Помимо понимания важности различных инициатив, направленных непосредственно на решение

проблем наркотиков и преступности в маргинальных общинах, существует также понимание того, что многие аспекты социальной и физической географии районов проживания таких маргинальных общин фактически способствуют укоренению в местных жителях чувства социальной изоляции и дезинтеграции, существенно затрудняя решение таких проблем. В некоторых маргинальных общинах, например, транспортные системы находятся в плачевном состоянии либо вообще отсутствуют, что сдерживает оказание услуг по поддержке и усугубляет чувство изоляции и уязвимости. Стремясь решить эти проблемы, правительства Бразилии и других стран взяли на себя обязательство совершенствовать транспортные системы для стимулирования других форм развития и поддержки. В некоторых районах в попытке обратить вспять тенденцию к социальной дезинтеграции впервые предпринимаются целенаправленные усилия по созданию эффективной системы регистрации земельных участков и контроля за землепользованием. В некоторых странах, в частности в Гане, Кот-д'Ивуаре, Малави, Перу и Южной Африке, разработаны инициативы по совершенствованию системы земельной регистрации, с тем чтобы местные жители, являющиеся земле-владельцами, имели возможность получать займы на развитие хозяйства, что стимулирует развитие таких маргинальных общин и обеспечивает соответствующие возможности для этого.

47. При всем разнообразии этих различных инициатив их объединяет общее стремление вовлечь местное население в процесс принятия практических мер на каждом этапе.

48. Международный комитет по контролю над наркотиками подчеркивает важность реагирования на нужды общин, сталкивающихся с проблемой социальной дезинтеграции, до того как будут исчерпаны штатные возможности властей и местных организаций для принятия эффективных мер. Необходимо обеспечивать выявление самых первых признаков ослабления социальной сплоченности в общинах и принимать соответствующие меры. В число таких признаков могут входить изменение демографической ситуации, структуры землепользования и социальной динамики в результате миграции или произошедших конфликтов, ограниченные возможности для получения образования, недостаточный уровень медицинского обслуживания, ограниченность системы розничной торговли, неэффективность транспортных систем и рост насилия. As different as these various initiatives are, their

common element is the importance they place on involving local people at every stage of the intervention process.

49. Возникающие в таких общинах проблемы могут выходить далеко за их пределы, и такое развитие событий вполне вероятно, если эти проблемы не находят своевременного решения. В этом случае такие маргинальные общины могут вызывать резкую радикализацию настроений, создающую угрозу самим основам общества. Разрастания такой угрозы допускать нельзя.

D. Рекомендации

50. Для того чтобы разорвать порочный круг социальной дезинтеграции и связанных с ней наркопроблем, требуется междисциплинарный подход и участие заинтересованных сторон на всех уровнях, в том числе граждан, семей, гражданского общества, органов власти различных уровней и частного сектора. В этой связи Комитет рекомендует следующее:

(a) правительствам надлежит обеспечивать предоставление услуг по профилактике злоупотребления наркотиками, особенно в общинах, в которых происходит социальная дезинтеграция. К разработке и осуществлению мер, направленных на достижение этой цели, следует привлекать все заинтересованные стороны – школы, общинные группы и родителей, а также государственные и действующие на добровольных началах учреждения. Такие меры следует разрабатывать с учетом потребностей конкретных общин, а их главный посыл должен заключаться в том, что злоупотребление наркотиками не является неизбежным атрибутом жизни в таких общинах. Эти меры следует осуществлять наряду с прочими мероприятиями, которые позволяют формировать у людей, особенно молодежи, позитивное восприятие собственной ценности и своих достижений, а также жизненные навыки, требуемые для противостояния вовлечению в деятельность, связанную с наркотиками;

(b) в общинах, в которых происходит социальная дезинтеграция, существует вероятность вовлечения населения в незаконный оборот наркотиков, если, по его мнению, иные возможности закрыты. В этой связи правительствам надлежит обеспечивать доступ молодежи и семей к возможностям для получения образования, занятости и организации досуга, схожих с возможностями, доступными в других районах;

(с) в экономически неблагополучных общинах свидетельства финансового успеха, связанного с причастностью к незаконному обороту наркотиков, могут подталкивать молодежь к вступлению в мир злоупотребления наркотиками, усиливая тем самым их маргинализацию в рамках общества. В этой связи правительствам, в рамках стратегий решения проблемы наркотиков в маргинализованных общинах, следует устранять свидетельства финансового успеха лиц, связанных с подпольным рынком наркотиков, и стараться предлагать молодежи альтернативные примеры для подражания. Такие меры имеют особое значение в районах, в которых главаря банд прежде служили для молодежи единственным примером для подражания;

(d) в общинах, сталкивающихся с социальной дезинтеграцией и проблемами злоупотребления наркотиками, следует, насколько это возможно, осуществлять комплексную программу мер по оздоровлению общинной жизни. В качестве первоначальной меры правительствам, при необходимости, следует содействовать созданию эффективной системы местного управления с привлечением граждан, семей и гражданского общества в целях расширения прав и возможностей общин и распространения такой культуры, которая не влечет за собой маргинализацию, а способствует реализации чаяний населения. В некоторых общинах правительствам, при необходимости, следует выделять средства на создание эффективных и общедоступных систем транспорта, здравоохранения, образования и социальной поддержки, а также возможностей для обеспечения занятости и надлежащих объектов розничной торговли. Следует поощрять участие частного сектора, рассматривая такое участие как возможность для инвестирования, а не для

(e) в процессе планирования и разработки соответствующих мер правительствам следует стремиться к тому, чтобы открыть перед маргинальными общинами возможности и дать им средства для превращения в процветающие общины, связанные со всем обществом, а не отрезанные от него. Для содействия этому следует также задействовать потенциал Интернета и технологий мобильной связи;

(f) правительствам следует рассмотреть вопрос об осуществлении инициатив по поддержанию общественного порядка с целью укрепления взаимоотношений с местным населением на основе доверия и взаимного уважения и повышения при этом уровня его защищенности и безопасности, с тем чтобы местное население рассматривало правоохранительные органы не как угрозу, а как важный фактор его защиты

и благополучия. Активное участие общинных сил по поддержанию правопорядка в организации досуга, спортивных и культурных мероприятий может содействовать укреплению доверия между местными жителями и правоохранительными органами, а также способствовать соблюдению принципа верховенства права;

(g) правительственным ведомствам следует обеспечить свободный доступ к высококачественным лечебно-реабилитационным наркологическим услугам, с тем чтобы лица, злоупотребляющие наркотиками, могли безотлагательно получать эффективную медицинскую помощь. Лечение должно основываться на принципе создания таких условий, которые позволили бы людям избавиться от наркотиков, а не на стремлении лишь смягчить некоторые вредные последствия, связанные с продолжительным злоупотреблением наркотиками;

(h) правоохранительные органы должны осознавать важность социальной сплоченности для решения проблем социальной дезинтеграции и злоупотребления наркотиками в маргинальных общинах. Правительствам следует обеспечивать, чтобы программы в области правоохранительной деятельности, нацеленные на устранение контроля над такими общинами со стороны преступных группировок, подкреплялись рекомендованными выше мерами, включая поддержание правопорядка силами общины, профилактики и лечение, а также организацию обслуживания и создание инфраструктуры. Необходимо последовательно осуществлять такие усилия с целью укреплять в сознании местных жителей чувство защищенности и безопасности и подрывать могущество, которым, несомненно, обладают преступные группировки;

(i) следует пропагандировать культуру, основанную на таких принципах, как развитие, расширение прав и возможностей и участие всех заинтересованных сторон, не допуская дальнейшей маргинализации пораженных общин вследствие распространения чувства зависимости. Программы микрофинансирования могут давать отдельным лицам и группам населения, проживающего в маргинальных общинах, возможность играть активную роль в процессе ускорения собственного развития и укрепления независимости. Дополнительным стимулом к принятию мер на низовом уровне могут служить инициативы по регистрации земельных участков. Правительствам, возможно, потребуется дать толчок восстановительным процессам, чтобы продемонстрировать, чего можно достичь в рамках общин. Тем не менее это не умаляет важность

вовлечения членов общин в процессы восстановления и укрепления в них чувства непосредственной причастности к этим процессам;

(j) Комитет подчеркивает важное значение международного сотрудничества в таких областях, как наращивание потенциала, оказание технической

помощи и обмен передовыми методами реабилитации таких маргинальных общин на основе инвестиций, обеспечивающих социальную сплоченность, предоставление услуг и создание инфраструктуры, с целью формирования сплоченных, безопасных и свободных от наркотиков общин

III. Наркотики и коррупцияⁱⁱⁱ

1. Ничто так не сковывает усилия по борьбе с незаконной торговлей наркотиками, как запугивание и подкуп публичных должностных лиц со стороны организованных преступных групп. Ничто так не подрывает международные усилия по контролю над наркотиками, как многочисленные случаи пособничества незаконному обороту наркотиков со стороны коррумпированных чиновников или их участия в криминальном наркобизнесе. Между тем, насилие и коррупция неизменно сопутствуют незаконной торговле наркотиками.

2. Запугивание и подкуп – самые эффективные приемы, которые организованные преступные группы противопоставляют действиям правоохранительных органов по контролю над наркотиками. По сути речь идет о двух сторонах одного и того же явления: организованная преступная группа может с одинаковой легкостью заплатить за услуги публичного должностного лица или за его убийство. Устрашение и подкуп публичных должностных лиц в конечном счете служат главным источником силы преступных организаций, зачастую помогая им оставаться недостижимыми для правосудия. Коррупция – крайне опасное явление, оказывающее глубокое и разрушительное воздействие на личность, общество в целом и социальные институты. Нередко именно она становится причиной низкой результативности или даже полной несостоятельности усилий по контролю над наркотиками.

3. Борьба с организованной преступностью и пресечение незаконной торговли наркотиками являются для полицейских и других работников системы уголовного правосудия нелегким, а зачастую и опасным делом. При всей самоотверженности и мужестве этих людей им часто бывает не под силу одержать верх над богатыми и мощными криминальными структурами, орудующими в сфере незаконного оборота наркотиков. Порой полиция подвергается невероятному давлению со стороны

организованной преступности: покушения или реальные угрозы возмездия и насильственной расправы чередуются с попытками подкупа должностных лиц, в том числе самих сотрудников полиции. Несмотря на мощь организованной преступности, подавляющее большинство работников правоохранительных и судебных органов во всем мире не поддаются подкупу и запугиванию, а некоторые из них, к сожалению, даже жертвуют собственной жизнью в борьбе с коррупцией, связанной с наркотиками.

4. Не получая надлежащей поддержки и защиты, многие сотрудники правоохранительных и судебных органов оказываются перед непростым выбором: подвергнуться насилию или даже расстаться с жизнью либо пойти на сделку с совестью и стать сообщниками безжалостных преступников. Решившись принять взятку, они необратимо компрометируют не только себя, но и значительную часть усилий по контролю над наркотиками, которые предпринимаются их правоохранительными органами и учреждениями системы уголовного правосудия.

5. В большинстве районов мира возникли обширные сети незаконного оборота наркотиков, не ограниченные национальными границами. Колоссальная прибыль, извлекаемая подпольными рынками наркотиков, образует питательную среду для роста могущественных преступных организаций, превосходящих порой по своим финансовым ресурсам государственные ведомства. То, что запугивание и подкуп публичных должностных лиц расширяет возможности преступных организаций наживаться на незаконной наркоторговле, есть факт, который нельзя игнорировать. Все перечисленные выше факторы приводят к ослаблению позиций правоохранительных органов и учреждений системы уголовного правосудия. Они представляют собой угрозу для национальной и международной безопасности и стабильности.

6. Уже не первый год Международный комитет по контролю над наркотиками выражает глубокую обеспокоенность многочисленными примерами

того, как насилие и коррупция способствуют незаконной торговле наркотиками. В задачи Комитета входит рассмотрение вопросов функционирования междуна-родных механизмов контроля над наркотиками на национальном и международном уровнях. Поэтому Комитет прекрасно осведомлен о том, что огромные доходы наркобизнеса подпитывают коррупцию. Он также полностью отдает себе отчет в том, что коррупция и подпольная наркоторговля образуют порочный круг, поддерживая и взаимно усиливая друг друга. Комитет глубоко озабочен и более общими социальными последствиями связанной с наркотиками коррупции, включая то, что в некоторых случаях подпольная наркоторговля и сопутствующие ей насилие и коррупция ослабляют государственное управление и подрывают общественные институты.

7. Важно понимать, что связанная с наркотиками коррупция, или "наркокоррупция", как ее часто называют, дает некоторым организованным преступным группировкам возможность укреплять свою противозаконную деятельность, вести свои дела с минимальной оглядкой на органы власти и извлекать максимальный доход из подпольного рынка наркотиков. Для того, чтобы международный контроль над наркотиками был более эффективным, против насилия и коррупции, связанных с наркотиками, следует бороться более решительно и более систематически. Стратегии контроля над наркотиками должны опираться на лучшее понимание того, каким образом криминальным структурам удастся за взятки заручаться пособничеством ключевых должностных лиц, особенно в право-охранительных органах и учреждениях системы уголовного правосудия, и зачастую снижать эффективность мер по борьбе с наркотиками и действовать в условиях относительной безнака-занности. На карту поставлено очень многое. Широкомасштабная коррупция и непрекращающееся насилие, характерные для подпольной наркоторговли, вполне могут выйти из-под контроля и заблокировать или даже полностью парализовать существующие механизмы наркоконтроля.

8. Борьба с коррупцией является одним из важнейших направлений всеобъемлющей стратегии пресечения незаконного оборота наркотиков. Принятые эффективных мер противодействия коррупции представляет собой один из способов сокращения масштабов незаконной торговли наркотиками и разрастания мощных

организованных преступных группировок. Настоящая глава посвящена проблеме коррупции в ее сложной взаимосвязи с нелегальным рынком наркотиков, а также стратегиям борьбы с "наркокоррупцией". Наибольший интерес для Комитета представляет выработка практических мер и стратегий, которые могли бы быть задействованы в борьбе с наркокоррупцией на национальном и международном уровнях. Некоторые из этих мер не слишком отличаются от мер противодействия коррупции вообще. Другие потребуют четкой увязки с существующими стратегиями контроля над наркотиками.

9. Для подавления незаконного оборота наркотиков, а также связанных с ним насилия и коррупции необходимо международное сотрудничество. Именно потребность в таком сотрудничестве привела к учреждению в 1961 году Международного комитета по контролю над наркотиками и к принятию Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года⁹. С тех пор были приняты и другие международно-правовые документы, призванные устранить препятствия для международного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью и коррупцией. За последние десять лет благодаря осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности¹⁰ и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹¹ появились новые эффективные средства предупреждения и сдерживания организованной преступности и коррупции. Эти средства могут использоваться в борьбе с наркокоррупцией и помочь государствам более эффективно сотрудничать в деле пресечения операций по незаконному обороту наркотиков.

10. В настоящую главу включен краткий раздел о коррупции и незаконных рынках наркотиков, а также о последствиях коррупции, связанной с наркобизнесом. За ним следует раздел, посвященный коррупциогенному влиянию организованной преступности и тому, как оно может сводить на нет между-народные усилия по контролю над наркотиками; в нем рассматриваются некоторые основные проявления наркокоррупции в

⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582, No. 27627.

¹⁰ *Ibid.*, vol. 2225, No. 39574.

¹¹ *Ibid.*, vol. 2349, No. 42146.

полицей, вооруженных силах и в судебных органах, а также среди политических деятелей и руководителей. В третьем разделе намечены некоторые стратегические подходы к борьбе с коррупцией, связанной с наркотиками, и особо подчеркивается важность между-народного сотрудничества в решении этой проблемы. В заключительном разделе изложены рекомендации, сформулированные Комитетом с целью побудить правительства и органы наркоконтроля еще раз проанализировать вопрос о том, что они могли бы сделать для предупреждения и пресечения наркокоррупции.

А. Коррупция, связанная с наркотиками, и ее последствия

1. Что такое коррупция?

11. Коррупция – не новое и не простое явление. Дать определение коррупции, которое удовлетворяло бы всех, вряд ли возможно, однако те или иные ее проявления осуждаются в любом обществе. Коррупция принимает разнообразные формы, которые соответствуют множеству путей, избираемых людьми для пользования и обмена богатствами и влиянием, и зависят от сравнительной эффективности норм и институтов, регулирующих и контролирующих этот обмен. В конечном счете за защиту граждан от запугивания и коррупции отвечают правительства.

12. Нет никаких оснований считать, что коррупция, связанная с наркотиками, принципиально отличается от других видов коррупции. Подкуп, взяточничество и вымогательство часто ассоциируются с нарко-бизнесом или организованной преступностью вообще, но они распространены и во многих других областях социальной и экономической деятельности. Иные виды коррупции порой также могут иметь весьма существенные и опасные последствия. Примерами такой коррупции являются фальсификация выборов, махинации при закупках, коррупция, связанная с контрабандным провозом мигрантов, торговлей людьми, незаконным оборотом огнестрельного оружия или незаконной торговлей алмазами. Серьезной проблемой был и остается подкуп при заключении международных коммерческих сделок. Этот вид коррупции может иметь разрушительные последствия с точки зрения

перспектив эффективного управления и экономического развития.

13. В отсутствие универсального определения коррупции используемые юридические формулировки ограничиваются определением тех или иных коррупционных действий. Например, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции обязывает государства-участники ввести уголовную ответственность за ряд конкретных деяний, таких как подкуп, незаконное обогащение, злоупотребление служебным положением, злоупотребление влиянием в корыстных целях, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом. Коррупция, как правило, связана со злоупотреблением полномочиями, вверенными тому или иному лицу. Применительно к публичным должностным лицам речь идет о предоставлении или получении преимуществ противозаконными средствами либо средствами, несовместимыми с их служебным положением.

14. Помимо юридических дефиниций существует и ряд культурно-исторических различий в том, что понимается под коррупцией и как она воспринимается в разных районах мира. Культурные особенности имеют в этом плане очень большое значение, особенно когда речь идет о социальном статусе, подарках, семейных узах, понятиях взаимности и общности, и их нельзя не принимать во внимание. Учет этой культурной специфики помогает лучше понять, какое поведение признается коррупционным и какую реакцию это вызывает в той или иной культурной среде. В то же время культурные особенности не должны служить оправданием коррупции. На практике коррупционное поведение, судя по всему, считается недопустимым во всех культурах.

15. Коррупцию следует рассматривать с учетом политических, экономических и социальных условий ее возникновения. От них, например, может зависеть степень терпимости, проявляемой по отношению к коррупции независимо от действующего законодательства. Не менее важно понять, почему в тех или иных условиях общество готово мириться с коррупцией и даже признавать за ней право на существование. При определенных обстоятельствах коррупция может быть естественной реакцией социума на несостоятельность общественных институтов. С позиций отдельно взятого лица издержки и осложнения, которыми чревата борьба с кор-

рупцией, могут перевешивать те блага, которые сулит ее искоренение. Некоторые группы лиц могут считать коррупцию полезным и удобным средством достижения законных групповых или политических целей. В конечном итоге, однако, коррупция может лишь подрывать социальные и политические институты. Возникает порочный круг, при котором коррупция препятствует эффективному управлению, а неэффективность управления порождает коррупцию.

2. Коррупция и незаконные рынки наркотиков

16. Незаконные рынки наркотиков представляют собой сложное, постоянно видоизменяющееся и весьма живучее явление. Наркаторговцы способны быстро адаптироваться, сопротивляясь попыткам государств вести с ними борьбу. Если со стороны правоохранительных органов возникает угроза пресечения незаконного оборота наркотиков, он нередко вытесняется в другие районы. Чтобы извлекать доходы из такого нелегального рынка, любая стремящаяся к этому группировка, должна обладать как минимум некоторой степенью изощренности и организации. Вот почему доминирующее положение на таких рынках обычно занимают организованные преступные сообщества. Наиболее успешными среди них, как правило, становятся те, кто способен планомерно расширять государственную систему контроля и охраны правопорядка, продуманно применяя насилие и систематически прибегая к подкупу и запугиванию. То, чего им не удастся добиться с помощью коррупции, достигается силой и устрашением. Поэтому для городов, стран и других территориальных образований, в которых активно ведется подпольная торговля наркотиками, часто характерны высокие уровни насилия и коррупции.

17. Некоторые преступные группировки занимаются исключительно сбытом запрещенных наркотиков. Другие начинают заниматься незаконным производством и незаконным оборотом наркотиков в дополнение к своей обычной преступной деятельности. Незаконное производство и подпольный сбыт наркотиков, а также связанная с этим преступная деятельность приносят им огромную прибыль. Поскольку преступным сообществам необходимо снижать риск разоблачения и привлечения к ответственности, они используют доходы от своей преступной деятельности для подкупа сотрудников правоохранительных и судебных органов, а также других должностных

лиц, с тем чтобы препятствовать отправлению правосудия и иметь возможность как можно меньше опасаться вмешательства в свои дела. Во многих случаях преступным организациям удается за соответствующую мзду попасть под защиту публичных должностных лиц и таким образом начать подрывать деятельность конкурирующих криминальных структур, чтобы добиться квазимонопольного положения на подпольном рынке наркотиков.

18. Имеются данные, указывающие на то, что преступные группировки, в том числе молодежные банды, занимающиеся незаконной торговлей наркотиками, более склонны к насилию, чем другие криминальные сообщества. Конкурентная борьба между такими преступными группами приводит к жестоким схваткам, создающим опасность для мирных граждан. Нередки также вооруженные столкновения организованных преступных групп с правоохранительными органами. Атмосфера устрашения и насилия повседневно сопутствует незаконной торговле наркотиками. Высокая степень риска и агрессивность по отношению к конкурентам, изначально присущие наркобизнесу, побуждают тех, кто участвует в нем, искать сообщников и покровителей среди публичных должностных лиц определенных структур, используя для этого взятки либо насилие и угрозы. Когда криминальная группа заручилась таким покровительством и угрожает использовать его для ликвидации своих соперников, борьба за контроль над подпольным рынком соответствующих наркотиков может вступить в особенно ожесточенную насильственную фазу.

19. Возможность получить часть доходов от наркаторговли является мощным коррумпирующим фактором. Более того, некоторые руководители правоохранительных органов считают это главной силой, толкающей к коррупции сотрудников их ведомств. Огромные прибыли, извлекаемые из незаконной торговли наркотиками, открывают перед преступными организациями возможности для подкупа в самых широких масштабах. Без коррупции практически невозможно осуществлять бесперебойные поставки запрещенных наркотиков. Чтобы получать максимально высокую отдачу от своих капиталов, вложенных в подпольное производство и сбыт наркотиков, большинство преступных организаций постоянно ищут и находят способы завербовать себе в сообщники ключевых публичных должностных лиц.

20. Сотрудники правоохранительных органов, занимающиеся борьбой с наркотиками, входят в "группу риска" в том, что касается коррупции, шантажа и запугивания. В обмен на долю выручки от незаконного оборота наркотиков некоторые должностные лица воздерживаются от применения закона или исполняют эту обязанность недостаточно строго, предоставляя преступникам относительную свободу действий; кроме того, некоторые должностные лица могут за плату выборочно применять закон или направлять его силу против конкурентов конкретной преступной группы.

21. Известны случаи, когда криминальные структуры, стоявшие во главе процветающего наркобизнеса, обретали самостоятельное политическое влияние, успешно узурпируя полномочия и власть законных политических институтов. Некоторым таким преступным организациям в сговоре с коррумпированными представителями политической элиты, стремившимися к политическому превосходству над соперниками или к монопольному положению во власти, удавалось полностью подчинить себе обширные подпольные рынки. Подобное взаимоусиливающее переплетение политических и криминальных сфер влияния в итоге подрывает легитимность публичных институтов.

22. Таким образом, те самые органы и механизмы, которые создаются для ограничения незаконной торговли наркотиками, нередко ослабевают или теряют дееспособность из-за коррупции. В некоторых странах Центральной Америки, например, коррупция, связанная с наркоторговлей, была отмечена среди высокопоставленных должностных лиц, в том числе среди руководителей правоохранительных ведомств по борьбе с наркотиками. В 2008 году правительством Мексики проводилась операция "Чистые руки", имевшая своей целью очистить ряды высших чинов полиции от влияния наркокартелей. В результате были арестованы и осуждены временный глава федеральной полиции и исполняющий обязанности начальника оперативного отдела по контролю над наркотиками. Это свидетельствует о том, что правительства могут бороться с всепроникающей наркокоррупцией на самом высоком уровне.

3. Насколько распространена коррупция?

23. Коррупция носит скрытый характер, а ее жертвы порой даже не осознают, что пострадали от

коррупции. Поэтому масштабы данной проблемы поддаются количественной оценке лишь с огромным трудом. Измерить степень распространения коррупции нелегко. Некоторые считают, что распространенность коррупции не поддается точному измерению из-за принципиального несовершенства большинства используемых для этого методов.

24. Количество зарегистрированных случаев подкупа или коррупции, как правило, не отражает истинных масштабов этой проблемы. Официальные данные о коррупции обычно почерпнуты из национальной статистики преступности; такие "объективные" показатели скорее позволяют судить о сравнительной эффективности антикоррупционных мероприятий, чем об уровне коррупции в обществе. Кроме того, на официальную статистику коррупции влияют такие факторы, как степень доверия населения к правоохранительным органам и готовность заявлять в компетентные органы об этих преступлениях. Наконец, тот факт, что в разных странах применяются различные официальные определения коррупции, затрудняет любые международные сопоставления официальных данных системы уголовного правосудия и повышает вероятность получения искаженной картины.

25. Для измерения или оценки масштабов коррупции на основании личного опыта и/или впечатлений конкретных лиц часто проводятся опросы. Показатели, базирующиеся на восприятии этого явления гражданами, публичными должностными лицами или предпринимателями, применяются весьма широко и пользуются большой популярностью у журналистов. Нередко эти показатели объединяются в сводные индексы, такие как индекс восприятия коррупции, ежегодно публикуемый организацией "Трансперенси интернэшнл", разработанные Всемирным банком показатели качества управления, позволяющие также оценивать способность стран противостоять коррупции, или индексы, рассчитываемые Всемирным экономическим форумом в целях выявления препятствий для предпринимательской деятельности. Такие показатели могут быть полезными, однако основанные на них выводы, как правило, несут на себе отпечаток несовершенства используемой методологии и различий в том, из какой социально-культурной среды почерпнуты исходные данные. Исследования виктимизации, такие как проводимый Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и

преступности (ЮНОДК) и Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия Международный опрос жертв преступлений, ставят во главу угла опыт респондентов, столкнувшихся с коррупцией. В последние годы с учетом результатов Международного опроса жертв преступлений стали проводить Международный опрос предпринимателей на тему преступности, основное внимание в котором уделяется пережитым респондентами эпизодам коррупции, мошенничества и вымогательства.

4. Последствия коррупции, связанной с наркотиками

26. Колоссальные доходы от незаконной торговли наркотиками – мощная коррумпирующая сила. Последствия ее могут быть глубокими и повсеместными. Коррупция ставит под угрозу демократию и развитие, затрудняет добросовестное управление и подтачивает общественные институты. Связанная с наркобизнесом коррупция может крайне негативно отражаться на доверии к органам уголовного правосудия и на эффективности их работы, тем самым подрывая правопорядок. Она может также нанести удар по авторитету и легитимности других общественных институтов. Она сеет в людях недоверие к деятельности как публичного, так и частного сектора. Она может причинить катастрофический ущерб экономическому и социальному развитию страны.

27. Не встречая сопротивления, низовая коррупция способна проникнуть во все общественные институты. Там, где она приобрела системный и институционализированный характер, должностным лицам проще прибегать к различным способам вымогательства и "крышевания". Едва ли будет преувеличением назвать возникновение таких форм коррупции симптомом серьезного кризиса, который требует неотложного внимания. Опыт учит нас тому, какой серьезной опасностью это чревато. Можно найти немало примеров сокрушительного урона, наносимого наркокоррупцией государству и его институтам. В некоторых случаях коррупция, связанная с наркотиками, имела пагубные последствия для всей политической системы страны.

28. Коррупция может быть как следствием, так и причиной неэффективности управленческих механизмов. Коррупция расцветает там, где для этого

открываются широкие возможности вследствие проводимой политики и действующих норм регулирования и где слабы контролирующие органы. Таким образом, ее можно рассматривать как прямой результат неадекватности, нелегитимности или неэффективности механизмов и органов управления на различных уровнях. При этом справедливо и обратное – коррупция способна сводить на нет эффективность этих институтов и их жизненно важные управленческие функции.

29. Страны, в которых остро стоят проблемы незаконного оборота наркотиков, особенно уязвимы для махинаций организованных преступных групп. Подпольная наркоторговля может оказывать дестабилизирующее воздействие на национальную экономику, политическую жизнь и гражданское общество. Коррупция, отношения покровительства и кумовства в политике позволяют криминальным сообществам брать под свой контроль целые группы населения и политические процессы. Наркоторговцы успешно находят в них свое место, обменивая ценные услуги на голоса избирателей. Покровительство, оказываемое своим людям некоторыми преступными организациями, самостоятельно или при участии политиков, может накладывать глубокий отпечаток на местную политическую жизнь. Все эти проблемы весьма сложны и свидетельствуют о необходимости широкомасштабных инициатив по предупреждению наркокоррупции посредством расширения прав и возможностей населения на местах, информационно-просветительской работы и институциональной реформы. Вступая в борьбу с наркокоррупцией и ее разрушительным воздействием на общество, нельзя позволять себе закрывать глаза на серьезность этого явления или отказываться от начатого. Правительствам, безусловно, следует принимать решительные меры по предупреждению и сдерживанию коррупции. Парадоксальный факт состоит в том, что те из них, которые сами уже пронизаны и ослаблены наркокоррупцией или коррупцией иного происхождения, оказываются наименее склонными к принятию эффективных антикоррупционных мер.

В. Коррупция и контроль над наркотиками

30. Коррупция не только существенно тормозит социально-экономическое развитие, но и мешает надлежащему функционированию системы право-

судия и силовых структур. Криминогенная ситуация не может не ухудшаться в условиях, когда раскрываемость преступлений низка, а взятка – лучший способ уйти от ответственности за содеянное. Со временем коррупция приобретает институционализованный, системный характер и может поразить всю судебную систему. Это, в свою очередь, быстро отражается на авторитете и легитимности судебной системы. Эффективность ее работы падает по мере того, как оно лишается общественной поддержки, необходимой для успешного отправления правосудия. С этого момента коррупции уже ничто не мешает рано или поздно достичь высших эшелонов государства и начать подрывать его авторитет, легитимность, стабильность и в конечном счете его жизнеспособность.

1. Роль организованной преступности в подкупе и запугивании публичных должностных лиц

31. Одним из основных свойств организованной преступности является ее способность использовать недостатки различных структур и прибегать к коррупции и устрашению с тем, чтобы как можно надежнее оградить свою деятельность от посто-роннего вмешательства. Самые благоприятные условия для расцвета организованной преступности имеются в тех городах, странах и других территориальных образованиях, где государственное управление и местные институты ослаблены, а чиновники коррумпированы. Степень внедрения преступных организаций в публичный сектор зависит от их особенностей, характера их деятельности и сравнительной прочности и сопротивляемости публичных институтов. Главной причиной коррупции не всегда является деятельность наркоторговцев и организованных преступных групп; слабость правоохранительных органов и органов уголовного правосудия сама по себе провоцирует коррупцию. В экстремальных случаях неадекватно функционирующие государственные учреждения могут даже полностью подпасть под контроль организованных преступных групп в результате их коррупционных действий.

32. Свидетельства систематического использования преступными группировками тактики подкупа и запугивания, равно как и частых сговоров криминальных элементов с коррумпированными чиновниками различных уровней, имеются в изобилии.

Самая распространенная форма коррупции – подкуп с целью влияния на деятельность правительства. Продажные чиновники становятся марионетками в руках преступников, которые могут пользоваться их пособничеством.

2. Коррупция в полиции, на таможне и в других правоохранительных органах

33. Все более широкое признание получает тот факт, что коррупция среди полицейских не всегда представляет собой случайное аномальное явление. Коррупционные действия организованной преступности носят системный характер, а их последствия имеют долгосрочный характер. Известны случаи, когда преступные группы налаживали сравнительно стабильные отношения с полицией или другими правоохранительными и регулирующими органами. Речь может идти о бездействии или избирательном применении закона должностным лицом, которое в обмен на долю в прибыли, получаемой от незаконной деятельности, позволяет той или иной преступной группировке занять или укрепить главенствующее положение на нелегальном рынке. Правоохранительные органы могут проводить операции против мелкого криминала или против конкурентов. Между преступными группировками порой отмечаются вспышки насилия, связанные с борьбой за право пользоваться или распоряжаться услугами коррумпированных должностных лиц, контролирующих те или иные территории (такие, как взлетно-посадочная полоса или пропускной пункт на границе). Продажные чиновники и сами могут попадать под удар своих нанимателей, если те заподозрят их в предательстве.

34. Полиция, таможня и другие учреждения, занимающиеся обеспечением соблюдения законов о наркотиках, подвергаются повышенному риску коррупции. В нескольких официальных докладах, опубликованных, в частности, в Австралии, на Багамских Островах и в Соединенных Штатах Америки¹², признается тот факт, что подпольный

¹² Bahamas, *Report of the Commission of Inquiry, Appointed to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America, November 1983-December 1984* (Nassau, Commission of Inquiry, 1984); United States of America, General Accounting Office, *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption*, GAO report GAO/GGD-98-111 (Washington, D.C., May 1998); *The Knapp*

наркобизнес делает работников полиции и таможни крайне уязвимыми для коррупции, связанной с наркотиками. Особенно это относится к подразделениям наркоконтроля, поскольку их личному составу приходится иметь дело с крупными суммами денег и большими партиями наркотиков, а также с преступниками, готовыми откупиться от своих преследователей. Частые контакты сотрудников таких специализированных подразделений с потребителями и поставщиками запрещенных наркотиков открывают широкий простор для коррупции и повышают вероятность проступков. Сотрудники подразделений наркоконтроля в большей степени, чем другие, открыты для коррупции и более активно вербуются криминальными группами. Их подразделения часто подвергаются опасности внедрения в них агентов организованных преступных групп-пировок, которые занимаются незаконным оборотом наркотиков. Работа сотрудников правоохранительных органов, занимающихся делами о незаконном обороте наркотиков, связана с использованием осведомителей, тайной агентуры и специальных следственных методов, таких как контролируемые поставки, вследствие чего они особенно подвержены коррупции. Кроме того, полицейские, в том числе новобранцы, могут считать коррупцию оправданной и допустимой при определенных обстоятельствах – такому отношению способствует особая субкультура, существующая в некоторых полицейских подразделениях.

35. Неоднократно сообщалось о случаях наркокоррупции среди полицейских, которые становились на путь серьезных преступлений, включая завладение деньгами и/или наркотиками, изъятиями у наркоторговцев, проведение с этой целью несанкционированных обысков, продажа изъятых наркотиков, предоставление защиты наркодельцам, лжесвидетельство и составление ложных протоколов¹³. Во многих странах известны случаи, когда изменившие своему долгу сотрудники правоохранительных органов активно занимались торговлей наркотиками, в том числе конфискованными у преступников, или охраной плантаций запрещенных наркотикосодержащих

культур, принадлежавших криминальным структурам.

36. Известны также случаи злоупотребления служебным положением со стороны коррумпированных чиновников, в результате которых происходила утечка на черный рынок большого количества наркотических средств из законных каналов распределения, и тем самым наносился ущерб целям регулирующих органов и механизмов контроля над наркотиками.

37. Применительно к незаконной торговле наркотиками коррупция в полицейских органах нередко имеет форму взятки-"налога" или "ренты", негласно взимаемых с преступных доходов. По мере наращивания усилий по охране правопорядка расширяются и возможности полицейских (а также других работников системы уголовного правосудия) облагать наркобизнес "налогом". Иногда это приводит к открытому соперничеству и даже вооруженным столкновениям между коррумпированными сотрудниками полиции, конкурирующими между собой за право собирать дань. Такое положение часто бывает на руку прочно укоренившимся наркоструктурам, которым оно дает возможность, платя взятки, отвлекать от себя внимание полиции и прокуратуры и направлять его на другие преступные группы, не обладающие столь "полезными" связями. Коррупция может помочь криминальной групп-пировке прочно взять под контроль тот или иной (легальный или нелегальный) рынок, заручившись поддержкой властей и вытеснив или ослабив с их помощью своих конкурентов.

38. Коррупция в правоохранительных органах затрудняет международное сотрудничество по уголовным делам и по вопросам контроля над наркотиками. На пути к успешному взаимодействию правоохранительных органов разных стран встречается множество препятствий. Среди них – проблемы суверенитета, отсутствие правовой базы, несовершенство каналов связи и различия в структуре органов охраны правопорядка. В целях содействия объединению усилий государств в борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков подготовлен целый ряд правовых документов и межведомственных соглашений. В конечном счете, основой международного сотрудничества являются отношения доверия и взаимности между правоохранительными учреждениями и должностными лицами. Эти отношения могут

Commission Report on Police Corruption (New York, George Braziller, 1973); and Australia, New South Wales, *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (Sydney, Police Integrity Commission, September 2009).

¹³ *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption...*(см. сноску 6)

серьезно пострадать от коррупции или даже от подозрений в ее наличии. Коррупция сводит на нет попытки международной координации действий и обрекает на провал некоторые из лучших начинаний в области международного контроля над наркотиками.

39. Эффективность стратегических подходов к борьбе с незаконным оборотом наркотиков, будь то на местном, региональном или международном уровне, всегда зависит от способности и готовности к сотрудничеству со стороны должностных лиц соответствующих организаций. Эта способность может быть серьезно подорвана коррупцией и порождаемой ею атмосферой недоверия между сторонами. Когда критически важная информация или вещественные доказательства, полученные из-за рубежа в рамках ведущегося следствия, попадают в руки коррумпированных полицейских или прокуроров, следствию наносится ущерб. Это может привести к раскрытию данных о свидетелях, осведомителях или агентах, принимающих участие в расследовании, создать для некоторых из них угрозу и даже стоить им жизни. Некоторые сотрудники полиции и системы уголовного правосудия могут стать жертвами предательства, запугивания или возмездия. Таким образом, коррупция способна сделать совместные полицейские операции или трансграничные расследования практически неосуществимыми. Коррупция в правоохранительных органах может также стать препятствием для международного сотрудничества в деле обмена оперативно-следственными данными и защиты свидетелей.

40. Борьба с коррупцией в полиции нелегко, однако всем, кто имеет к этому отношение, должно быть ясно, что коррупция в правоохранительных органах, на таможне и в подразделениях наркоконтроля недопустима ни под каким видом и ни при каких обстоятельствах. Для решения этой проблемы обычно бывает недостаточно репрессивных мер временного характера. Эффект таких мер, как правило, ограничен и недолговечен. Требуется более широкая стратегия борьбы с коррупцией, которая включает меры профилактики и периодические проверки. Независимые механизмы надзора за деятельностью полиции, инициативный подход к проведению внутренних расследований и создание специальных антикоррупционных подразделений – необходимые составляющие любой комплексной стратегии обнаружения и искоренения в зародыше коррупции.

41. Организованная преступность может проявлять интерес не только к сотрудникам оперативных подразделений полиции, таможни и других право-охранительных органов, но также к работникам иных силовых структур. Так, попытки внедрения своих людей или подкупа могут предприниматься по отношению к службам безопасности и другому персоналу международных аэропортов и прочих пунктов пересечения границ. Стратегическое исследование, проведенное федеральной полицией Канады, показало, что организованные преступные группы пытались обосноваться в аэропортах этой страны путем подкупа их сотрудников или внедрения своих сообщников в штат аэропортовых служб¹⁴.

42. От наркокоррупции не защищены также регулирующие и надзорные органы. Например, поскольку криминальным структурам необходимо укрывать доходы от своей незаконной деятельности, им часто требуется помощь сотрудников регулирующих органов, работников финансовых учреждений и других специалистов для отмыwania этих доходов. Их пособничество, обеспечиваемое путем подкупа или запугивания, используется для нейтрализации действий полиции и других сил охраны правопорядка по выявлению, замораживанию, изъятию и/или конфискации таких активов.

3. Коррупция в вооруженных силах

43. В ряде стран из-за коррупции в полиции власти вынуждены подключать к операциям по контролю над наркотиками, уничтожению нелегальных план-таций и охране границ вооруженные силы. Это, в свою очередь, может приводить к проникновению наркокоррупции в их ряды, и уже имели место случаи, когда это наносило ущерб моральному состоянию личного состава, авторитету и легитимности соответствующих военных ведомств. Иногда, чтобы остановить разрушительные процессы коррупции, руководству приходилось принимать решения о выведении воинских частей, которые должны были использоваться для преследования наркоторговцев, из районов незаконного производства наркотиков. В других случаях полиция и военные на глазах у населения начинали обвинять друг друга в

¹⁴ Canadian Mounted Police (2008). Project SPAWN - A Strategic Assessment of Criminal Activity and Organized Crime Infiltration at Canada's Class 1 Airports (Ottawa, 2008).

коррупции (или даже применять силу по отношению друг к другу), от чего серьезно страдала репутация и тех, и других.

4. Коррупция в органах правосудия

44. Торговцы наркотиками могут применять тактику подкупа и запугивания и против сотрудников судебной системы. Судьи и прокуроры, в силу их важной роли в отправлении уголовного правосудия, часто привлекают к себе внимание преступных группировок. Обладая полномочиями возбуждать и прекращать уголовные дела, судьи и прокуроры подвергаются наибольшему риску коррупции и психологического прессинга. Многие сотрудники судебных органов становятся жертвами утраты, возмездия и насилия. Другие идут на сделку с собственной совестью. Скомпрометировав себя, они лишаются обычных средств защиты, предусмотренных законом, и утрачивают всякую возможность сопротивляться давлению организованной преступности.

45. Работники суда и прокуратуры не могут эффективно осуществлять функции надзора за работой остальной системы уголовного правосудия в случае собственной причастности к сделкам с преступниками. Существующих механизмов судебного надзора и контроля, к сожалению, не всегда достаточно для предупреждения или пресечения коррупции. Защита независимого статуса судебных органов является важным способом их предохранения от коррупции, однако она должна подкрепляться другими эффективными антикоррупционными мерами в системе правосудия. Профилактика коррупции должна включать, в частности, разработку кодексов профессиональной этики для работников судов и проведение учебно-просветительских мероприятий. Следует создавать механизмы, позволяющие судьям сообщать о предпринимаемых по отношению к ним попытках запугивания и получать необходимую поддержку. В некоторых странах бывает нелегко подвергнуть санкциям судью, уличенного в коррупции. Поэтому правительствам необходимо обеспечить, чтобы возможность применения санкций в соответствующих случаях допускалась по закону.

46. Судьям, несомненно, принадлежит важная роль в борьбе с коррупцией. В некоторых правовых системах они принимают непосредственное участие в расследовании дел о коррупции и привлечении виновных к ответственности. Эффективному проти-

водействию коррупции могут препятствовать нехватка ресурсов, сложность рассматриваемых дел, отсутствие поддержки со стороны полиции, уничтожение доказательств, применение насилия, запугивание, недостаточная защищенность и вмешательство политических сил.

5. Наркокоррупция в странах с расшатанной системой управления и в постконфликтных ситуациях

47. Связанная с наркобизнесом организованная преступность становится одной из главных угроз миру и безопасности. Особенно уязвимы для нее страны, переживающие постконфликтный период, и страны с переходной экономикой. Войны, гражданские столкновения, повстанческие движения и стихийные бедствия могут быть причиной тяжелой нагрузки для органов правосудия и общественной безопасности. Возникающий при этом дефицит социального контроля часто порождает насилие, нестабильность и коррупцию. Стремительные социальные перемены в сочетании с характерной для подобных ситуаций слабостью и дезориентированностью правоохранительной и судебной систем создают условия для расцвета организованной преступности, незаконной торговли наркотиками и коррупции. Наркокоррупция и организованная преступность могут причинить колоссальный ущерб социальному, политическому и экономическому развитию таких стран. Незаконный оборот наркотиков и сопровождающие его насилие и коррупция, как правило, дестабилизируют пост-конфликтные общества и наносят сокрушительный урон их усилиям по миростроительству и восстановлению. В этих условиях доходы от незаконного оборота наркотиков весьма нередко используются для поддержки мятежников, закупки оружия, дестабилизации правительств, срыва демократических процессов, а также нейтрализации усилий органов правопорядка и уголовного правосудия.

48. В Афганистане, например, незаконный оборот наркотиков способствовал ускоренному развитию организованной преступности и массовой коррупции. Незаконный оборот наркотиков и коррупция являются главными препятствиями для миротворческой деятельности, миростроительства и усилий по восстановлению страны. Согласно недавнему докладу ЮНОДК "Corruption in

Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims" (Коррупция в Афганистане: свидетельства жертв подкупа), наркотики и коррупция являются двумя крупнейшими источниками доходов населения Афганистана. Взятые вместе, они составляют половину валового внутреннего продукта Афганистана. В докладе подчеркивается, что коррупция подрывает доверие к публичным должностным лицам и государству в целом и является одним из самых серьезных факторов, мешающих наладить мирную жизнь в стране.

49. Многим странам с переходной экономикой пришлось столкнуться с быстрым распространением организованной преступности и незаконного оборота наркотиков. Например, организованные преступные группировки прочно обосновались на Балканах. По данным полиции Сенегала, вяло-текущий конфликт в регионе Казаманс способствует расширению здесь незаконного оборота каннабиса¹⁵. Полиция Сьерра-Леоне сообщала, что члены Революционного совета вооруженных сил, находившиеся у власти в 1997-1998 годах, превратили страну в пункт международного транзита наркотиков. В Юго-Восточной Европе, где, как указывается в недавнем докладе ЮНОДК, наркобизнес является самым доходным видом преступной деятельности, наркокоррупция стала серьезной проблемой, непосредственно затрагивающей органы уголовного правосудия¹⁶.

50. Государственные перевороты и войны, сотрясающие Западную Африку с конца 1980-х годов, привели к стиранию граней между политикой и криминалом в этом субрегионе, не говоря уже об общем отсутствии какой-либо ясности в отношении личных состояний и способов их приобретения. Это создало питательную среду для коррупции и еще больше усугубило проблему организованной преступности в субрегионе. Как указывается в докладе ЮНОДК, кокаин и другие наркотики, незаконно изготавливаемые в Южной Америке, все в больших количествах ввозятся контрабандой на растущие европейские рынки запрещенных наркотиков через Западную Африку. Этот субрегион, преодолевающий последствия ряда жестоких

гражданских конфликтов, в такой степени страдает от наркотиков в основном потому, что наркоторговцам удается действовать безнаказанно. Среди главных причин его уязвимости – слабая материальная база органов уголовного правосудия и их крайняя подверженность коррупции. Согласно докладу ЮНОДК, международные наркодельцы, орудующие в Западной Африке, даже будучи арестованы, редко признаются виновными и несут наказание.

С. Борьба с наркокоррупцией

1. Противодействие организованной преступности

51. Ликвидация преступных организаций, занятых незаконным оборотом наркотиков, или хотя бы подавление их деятельности является неременным условием успешного осуществления стратегий контроля над наркотиками. Борьба с организованной преступностью ставит перед органами уголовного правосудия повсюду в мире множество совершенно особых, насущных задач. Эти задачи усложняются в условиях быстрой глобализации криминальных сообществ, подвергающей испытанию волю и способность национальных органов и учреждений к сотрудничеству между собой в целях сдерживания международной активности мощных преступных групп. Организованные преступные группировки умело используют слабые места органов наркоконтроля и других правоохранительных структур. Кроме того, они способны быстро адаптироваться к новым методам и подходам органов наркоконтроля и правоохранительных ведомств. Зачастую самое большее, на что можно рассчитывать, – это временное прекращение деятельности этих преступных организаций, более или менее сохраняющих несмотря на это свою способность продолжать заниматься незаконным оборотом наркотиков.

52. Борьба против организованной преступности связана с рядом очевидных трудностей. Организованные преступные группы, как правило, имеют в своем распоряжении огромные материальные ресурсы и могут использовать в своей деятельности новейшие технологии. В организованные преступные группы трудно внедрить агентуру, а сами они

¹⁵ *Transnational Organized Crime in the West African Region* (United Nations publication, Sales No. E.05.XI.1), p. 8.

¹⁶ *Crime and Its Impact in the Balkans and Affected Countries*, published by the United Nations Office on Drugs and Crime in March 2008, pp. 12-13.

проявляют редкостную бдительность в отношении потенциальных перебежчиков, осведомителей и полицейских агентов. Они без всяких колебаний прибегают к насилию. Учитывая динамичный характер преступной деятельности, особенно незаконного оборота наркотиков, правоохранительные органы и учреждения системы уголовного правосудия должны постоянно оттачивать, переосмысливать и совершенствовать свою стратегию. Там, где это возможно, следует применять современные методы расследования, такие как контролируемые поставки, электронное наблюдение или агентурные операции. Правоохранительным органам и учреждениям системы уголовного правосудия необходимо наращивать потенциал для между-народного сотрудничества и быть в состоянии эффективно взаимодействовать со своими парт-нерами в других странах.

53. Важно отметить также значение усилий по борьбе с отмыванием денег, отслеживанию и аресту доходов от наркоторговли, коррупции и иных преступлений. В основе режима борьбы с отмыванием денежных средств лежит ряд норм и международно-правовых документов, призванных лишить преступников безопасных убежищ. К числу этих ключевых документов относятся Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года, Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции и рекомендации Целевой группы по финансовым мероприятиям для борьбы с отмыванием денег. Существующий режим противодействия отмыванию денег дает возможность пресекать деятельность преступных организаций и налагать арест на доходы от их незаконной деятельности.

2. Осуществление необходимых превентивных мер

54. Для предупреждения коррупции, связанной с наркотиками, можно принять ряд мер. Многие из них совпадают с теми, которые принимаются для борьбы с коррупцией вообще. Речь идет о мерах по предупреждению, обнаружению и расследованию случаев коррупции. В правоохранительных и судебных органах могут приниматься меры по

созданию и укреплению множественных структур подотчетности, механизмов внутреннего расследования и дисциплинарных процедур. Самые важные меры предупреждения наркокоррупции определены в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

55. Сдерживание распространения наркокоррупции посредством расследований, привлечения к ответственности и сурового наказания виновных является основополагающим элементом любой всеобъем-лющей стратегии решения данной проблемы. Однако этот элемент не является единственным. Необходимо также акцентировать внимание на информационно-пропагандистской и профилактической работе, поскольку в долгосрочном плане она способна дать более существенные результаты в плане обеспечения добросовестной работы публичных ведомств и воздействия на поведение публичных должностных лиц. Конвенция против коррупции допускает создание независимых антикоррупционных органов, официально наделенных законодательными полномочиями и способных содействовать эффективному предупреждению коррупции. В ней также предложено периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер на предмет определения их действенности с точки зрения предупреждения коррупции.

56. Предупреждение коррупции предполагает наличие во всех публичных ведомствах эффективных, прозрачных и объективных систем подбора, найма на работу, продвижения по службе и выхода в отставку публичных должностных лиц. В этих системах должен учитываться и тот факт, что некоторые лица или учреждения, занимающиеся, например, вопросами обеспечения соблюдения законов о наркотиках и наркоконтроля, могут быть в большей степени подвержены риску коррупции, чем другие. Это, как уже отмечалось, относится к персоналу и учреждениям, занимающимся обеспечением соблюдения законов о наркотиках и контролем над наркотиками. Необходимо выявлять и анализировать конкретные факторы уязвимости таких лиц и учреждений. Характерные для этих сфер деятельности факторы риска должны определяться и устраняться посредством конкретных мер, которые нуждаются в периодической оценке и рассмотрении. Применительно к некоторым из этих факторов риска можно принять такие меры, как проверка кандидатов, отобранных для заполнения должностей

или для выполнения специальных задач в области контроля над наркотиками, перед их официальным назначением, ротация персонала или сравнительная оценка результатов работы отдельных лиц и групп.

57. Все ведомства, участвующие в деятельности по контролю над наркотиками, должны обеспечить наличие у них конкретных процедур поддержки и контроля за работой всех сотрудников, особенно тех, кто подвержен непосредственной опасности коррупции. Во всех этих ведомствах, учитывая их уязвимость с точки зрения коррупции, следует ввести такие процедуры, как регулярная аттестация сотрудников, декларирование коллизий интересов, а также деятельности, несовместимой со служебными обязанностями, и побочной деятельности, декларирование и регистрация активов, материальных интересов и принимаемых подарков, в сочетании с надлежащими процедурами проверки достоверности таких деклараций. Необходимо предусмотреть процедуры конфиденциального информирования о подозрительных сделках и инцидентах, в сочетании с положениями об эффективном расследовании таких сигналов службами внутреннего надзора или независимыми контрольными органами.

58. Во всех случаях, когда в соответствии с действующим порядком и процедурами некоторые должностные лица наделяются теми или иными дискреционными полномочиями, должны предусматриваться эффективные меры для отслеживания и оценки того, как используются эти полномочия. С учетом степени коррупционного риска, последовательное рассмотрение и утверждение некоторых решений несколькими инстанциями всегда является предпочтительным по сравнению с системой, при которой такие решения принимаются единолично сотрудником, имеющим исключительное право решать те или иные вопросы. Поощрение прозрачности и подотчетности при принятии решений на всех уровнях – один из самых эффективных способов предупреждения коррупции. Потребность в неразглашении оперативной информации для сохранения тайны следствия, проводимого органами наркоконтроля, и защиты участвующих в нем должностных лиц не должна служить предлогом для уклонения от служебной и общественной подотчетности.

59. Важным методом предупреждения коррупции является недопущение отмывания коррупционных доходов. Попытки отслеживания и ареста прибылей

от наркоторговли привели к созданию весьма совершенных международных механизмов предотвращения отмывания денег и борьбы с ним, не позволяющих наркоторговцам пользоваться доходами от своей незаконной деятельности. Эти механизмы могут служить и для того, чтобы не позволять коррумпированным чиновникам отмывать незаконно нажитые ими капиталы. Меры по борьбе с отмыванием денег отчасти опираются на бдительность и содействие финансовых учреждений и их сотрудников, а также других специалистов (бухгалтеров, инвесторов, юристов). Последние, в свою очередь, также нуждаются в защите от коррупции.

60. Первоочередной задачей эффективной антикоррупционной стратегии является борьба с подкупом и запугиванием сотрудников судебной системы. Когда работники судебных органов скомпрометированы, организационно-правовые механизмы сдерживания коррупции перестают действовать. Для предупреждения такой коррупции могут приниматься кодексы профессиональной этики органов судопроизводства, создаваться эффективные механизмы надзора и вводиться строгие дисциплинарные меры, не затрагивающие независимость судебных органов. В Бангалорских принципах поведения судей¹⁷ подтверждается идея о том, что судьи должны нести ответственность за свое поведение перед соответствующими инстанциями, учрежденными для поддержания надлежащих стандартов в деятельности судебных органов и характеризующимися в свою очередь независимостью и беспристрастностью; они призваны дополнять собой существующие нормы права и стандарты поведения, обязательные для судей, а не умалять значение этих норм. В Принципах вновь подчеркивается тот факт, что честность и неподкупность совершенно необходимы для надлежащего исполнения судебных полномочий и что судьи обязаны обеспечивать, чтобы их поведение было безупречным

61. Функции, вверенные судьям и прокурорам, должны быть защищены от опасности, создаваемой коррупцией и запугиванием, гарантией открытости и доступности правосудия. Судебные процессы должны быть открытыми для публики, а судьи должны быть обязаны обосновывать свои решения, которые должны регистрироваться в протоколах и

¹⁷ E/CN.4/2003/65, приложение; см. также резолюцию 2006/23 Экономического и Социального Совета, приложение.

доводиться до сведения общественности через средства массовой информации. Судьи и судебная администрация несут ответственность за предупреждение коррупции путем создания условий для эффективного и подотчетного ведения судопроизводства, включая системы составления и обработки протоколов судебных заседаний, процедуры, сокращающие задержки в работе судов, регистрацию судебных решений и порядок реагирования на жалобы граждан. Должны быть приняты меры для недопущения уничтожения или хищения следственных материалов и вещественных доказательств, а также утраты или уничтожения судебных протоколов.

62. Особая роль в предупреждении коррупции принадлежит прокуратуре. Ее работники должны иметь возможность выполнять свои профессиональные функции без запугивания, помех, давления, политического вмешательства или неоправданной угрозы привлечения к персональной ответственности. Они должны отвечать за свои решения и быть способными прямо и откровенно обосновывать их. Дисциплинарные меры необходимы, но их следует применять только после оперативного и справедливого разбирательства. Как и судьи, прокуроры должны быть надежно защищены: их личной безопасности и безопасности их семей ничто не должно угрожать в связи с выполнением ими своих служебных обязанностей.

63. Существует несколько подходов к предупреждению коррупции в полиции и на таможне. В сфере охраны правопорядка профилактика коррупции предполагает решительные действия по целому ряду направлений, включая: а) подбор личного состава, его подготовку и продвижение по службе; б) обеспечение достаточными ресурсами; в) корректировку несовершенных схем оплаты труда, вознаграждения и поощрения сотрудников; г) совершенствование существующих в организации и за ее пределами механизмов управления и подотчетности; д) повышение прозрачности; е) изменение сложившихся в организации подходов и традиций, мешающих становлению высоких стандартов полицейского профессионализма и этики; ж) борьбу с любой внутренней субкультурой, которая может закреплять в сознании сотрудников идею о допустимости коррупции.

64. Особое значение для предупреждения незаконного оборота наркотиков имеют также профилактика и сокращение масштабов коррупции в

таможенных органах. Эти учреждения весьма уязвимы для коррупции. Одно-единственное решение сотрудника таможни завизировать заведомо ложную декларацию может перечеркнуть результаты многомесячной успешной работы по контролю над наркотиками. Вопросам подбора и обучения личного состава таможенных органов и надзорных служб, а также наблюдению за их работой необходимо уделять самое пристальное внимание. Разработка стратегий противодействия коррупции среди сотрудников таможни связана с выявлением конкретного риска коррупционных действий на разных стадиях процесса таможенного оформления и разработку, при необходимости, специальной "карты рисков" с указанием того, в какой степени различные элементы действующих процедур облегчают потенциальные нарушения и открывают возможности для коррупции. Всемирной таможенной организацией определен ряд направлений целенаправленной работы по предупреждению коррупции на таможне: эффективное руководство и последовательность в достижении поставленных целей; нормативно-правовая база; прозрачность; автоматизация; реформы и модернизация; аудит и расследования; кодекс поведения; управление людскими ресурсами; моральное состояние и служебная культура¹⁸

65. Таким образом, для эффективного противодействия факторам, способствующим возникновению и распространению коррупции в правоохранительных органах, необходимы комплексные подходы. К числу основных элементов всеобъемлющего плана предупреждения коррупции относятся совершенствование практики подбора и подготовки личного состава, адекватная оплата труда, надлежащие принципы, процедуры, надзор и административный контроль, позволяющие выявлять проблемы злоупотребления наркотиками и коррупции среди сотрудников правоохранительных органов и принимать необходимые меры. Необходимыми предпосылками успешного применения таких подходов являются ответственность и подотчетность в вопросах управления и контроля. Руководящие полицейские кадры следует воспитывать в духе ответственности за честность и неподкупность подчиненных и спрашивать с них за это. Необходимо проводить

¹⁸ World Customs Organization, Revised Arusha Declaration: Declaration of the Customs Cooperation Council concerning Good Governance and Integrity in Customs, 2003; see also World Customs Organization, *Integrity Development Guide* (2007).

организационные преобразования, призванные обеспечить подотчетность и эффективный надзор внутри соответствующих учреждений, и вносить изменения в процедуры и практику, способствующие коррупции. Наконец, коррупцию невозможно искоренить до конца в отсутствие надлежащих методов выявления, расследования и наказания проступков. Для этого нужна автономная служба внутренних расследований, надлежащим образом действующая под контролем независимого механизма гражданского надзора.

66. Обнаружение коррупции в правоохранительном учреждении может быть связано с некоторыми трудностями. На существование коррупции отчасти могут указывать сигналы граждан или сотрудников правоохранительных органов, но их, как правило, недостаточно. В соответствующих учреждениях могут применяться также тесты на добросовестность и неподкупность, механизмы раннего предупреждения для выявления сотрудников, которые могут быть склонны к коррупции, а также упреждающие расследования в отношении отдельных сотрудников, действующих в составе подразделений или в районах, с которыми связаны многочисленные жалобы на коррупцию. Выявление сотрудников, склонных к коррупции или нарушению установленных норм, является важной составляющей эффективного подхода к обнаружению и расследованию таких случаев. Некоторым областям правоохранительной деятельности, в частности в сфере обеспечения соблюдения законов о наркотиках, необходимо уделять особое внимание. Здесь риск коррупции сравнительно более высок в силу того, что значительная часть работы ведется скрытно и почти не подлежит управленческому, административному или общественному надзору. После надлежащей оценки рисков, определения вероятности тех или иных проступков и выявления сотрудников, от которых их можно ожидать, могут составляться планы сдерживания и предупреждения коррупции¹⁹.

67. Важнейшей предпосылкой успешной борьбы с коррупцией на всех уровнях ее предупреждения являются меры по защите любого лица, из добросовестных побуждений сообщаемого о случаях предполагаемой коррупции, от несправедливого обращения. В основу подобных мер должен быть положен баланс между

необходимостью защиты прав лиц, являющихся объектом таких обвинений, и защиты тех, от кого такие сигналы исходят. Учитывая, что ложные обвинения в коррупции могут использоваться для дискредитации должностных лиц и нейтрализации их усилий по борьбе с преступностью, эти меры должны предусматривать также определенную степень защиты от ложных обвинений. Необходимо также обеспечить защиту свидетелей, экспертов и потерпевших, сообщающих информацию или дающих показания в делах о коррупции. Запугивание может принимать различные формы, и для защиты лиц, входящих в группу риска, обычно требуются весьма разнообразные меры. Они должны быть рассчитаны на физическую защиту свидетелей, которые могут находиться в опасности; следует также установить правила доказывания, позволяющие им давать показания так, чтобы не подвергать себя опасности. Важно разработать программы всесторонней защиты свидетелей, позволяющие обеспечить безопасность лиц, сотрудничающих с правосудием в ходе расследования коррупционных дел и судебного преследования виновных.

D. Рекомендации

68. Усилия по пресечению незаконной торговли наркотиками должны быть лучше скоординированы и увязаны с более общими стратегиями борьбы с организованной преступностью и ограничения негативных последствий наркокоррупции. Для обеспечения более эффективного осуществления международных конвенций о контроле над наркотиками Комитет рекомендует следующее:

(а) правительства должны уделять больше внимания инициативам по предупреждению коррупции, особенно в том, что касается публичных ведомств и должностных лиц всех уровней, активно занимающихся обеспечением соблюдения законов о наркотиках. Для этих должностных лиц опасность коррупции особенно велика, и они нуждаются в защите от нее. Разработке планов противодействия коррупции и ее предупреждения должны предшествовать надлежащая оценка рисков и выявление факторов, повышающих вероятность коррупции и проступков;

(б) правительства должны придавать первоочередное значение стратегиям профилактики коррупции и антикоррупционной информационно-про-

¹⁹ См., например: Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force. (см. сноску 6).

пагандистской работы, опираясь на специфические преимущества и ценности, присущие каждой культуре;

(с) правительства должны придавать первоочередное значение предупреждению коррупции и запугивания, особенно в отношении сотрудников судебных органов. Коррупцированный суд является серьезным препятствием как для успешной борьбы с коррупцией, так и для эффективного контроля над наркотиками;

(d) всем правоохранительным органам и органам уголовного правосудия, участвующим в контроле над наркотиками и в борьбе с организованной преступностью, следует официально провозгласить и проводить политику абсолютной нетерпимости по отношению к коррупции в своих рядах;

(e) правоохранительным органам и органам уголовного правосудия, участвующим в контроле над наркотиками, следует в первоочередном порядке принять конкретные меры по предупреждению связанной с наркотиками и иной коррупции и нарушений установленных норм среди их личного состава. Такие меры могут включать внедрение исключаящих коррупцию методов подбора и подготовки кадров, распределения по участкам работы и местам службы и служебного контроля; проверки на неподкупность и добросовестность; усиление механизмов внутреннего расследования; независимый общественный надзор; эффективное привлечение к ответственности; обеспечение более надежной защиты информаторов (осведомителей) и свидетелей;

(f) всем учреждениям, участвующим в контроле над наркотиками, следует предотвращать коррупцию, обеспечивая наличие у себя конкретных процедур поддержки и надзора за деятельностью всех сотрудников, особенно тех, чья работа непосредственно связана с риском коррупции. Во всех таких учреждениях, учитывая их особую уязвимость для коррупции, необходимо предусмотреть такие профилактические процедуры, как: регулярная аттестация персонала; декларирование коллизий интересов, а также

деятельности, несовместимой со служебными обязанностями, и побочной деятельности; декларирование и регистрация активов, материальных интересов и принимаемых подарков, в сочетании с надлежащими процедурами проверки достоверности таких деклараций. Следует ввести процедуры конфиденциального информирования о подозрительных сделках и инцидентах, в сочетании с положениями об эффективном расследовании таких сигналов службами внутреннего надзора, инспекциями или независимыми органами общественного контроля;

(g) необходимо вновь активизировать усилия на национальном и международном уровнях в целях дальнейшего наращивания мер борьбы с отмыванием денег и обеспечения того, чтобы они использовались для выявления и конфискации доходов от наркокоррупции и других преступлений, связанных с наркотиками;

(h) необходимо и далее укреплять международное и региональное сотрудничество, а также способность соответствующих правоохранительных органов и органов системы уголовного правосудия взаимодействовать между собой, особенно в том, что касается предупреждения и искоренения случаев подкупа и запугивания в связи с торговлей наркотиками;

(i) государствам, которые еще не сделали этого, следует ратифицировать и осуществлять Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (см. приложение III) с тем, чтобы обеспечить тем самым реализацию всего потенциала этих двух документов в деле борьбы с наркопреступностью, особенно на международном уровне;

(j) международному сообществу следует оказывать помощь государствам, всячески пытающимся противодействовать наркокоррупции и устрашению граждан и нуждающимся в техническом и ином содействии, для наращивания их потенциала в области борьбы с наркокоррупцией.

IV. Первичная профилактика злоупотребления наркотиками^{iv}

1. Мировое сообщество возобновляет свою приверженность делу борьбы с мировой проблемой наркотиков в течение следующего десятилетия, и в этой связи при разработке политики на первый план все чаще выдвигается деятельность по сокращению спроса²⁰. Термином "сокращение спроса" обозначается вся деятельность, нацеленная на сокращение спроса на наркотики, включая первичную, вторичную и третичную профилактику. Настоящая глава посвящена первичной профилактике, т.е. мерам по предупреждению и сокращению потребления наркотиков среди тех, кто не потребляет наркотики или еще не пристрастился к ним по настоящему. Она содержит краткий обзор масштабов наркопотребления и связанных с ним факторов, описание мер первичной профилактики, подкрепляемых научными данными, рассуждение о размещении на национальном уровне координаторов по вопросам профилактики и рекомендации относительно принятия мер, призванных создать в обществе условия для наращивания потенциала в сфере профилактики.

2. В настоящей главе термином "наркотики" обозначаются наркотические средства и психотропные вещества, охватываемые международными конвенциями о контроле над наркотиками: Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года²¹, Конвенцией о психотропных веществах 1971 года²² и Конвенцией Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года²³. Распространение этих наркотических средств и

психотропных веществ разрешено законом только по медицинским и фармацевтическим каналам для использования в медицинских и научных целях. В настоящей главе термин "потребление наркотиков" означает незаконное потребление таких наркотиков

3. Международная политика в отношении наркотиков осуществляется в соответствии с международными конвенциями о контроле над наркотиками. Задачи надзора за функционированием конвенций и контроля за их осуществлением государствами возложены соответственно на Комиссию по наркотическим средствам и Международный комитет по контролю над наркотиками. В конвенциях рассматриваются вопросы общественного здравоохранения и социальные проблемы, связанные с потреблением наркотиков. В них обращается особое внимание на необходимость сокращения спроса и профилактики наряду с принятием мер по контролю над предложением наркотических средств и психотропных веществ. Например, в статье 38 Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, предусмотрено следующее:

"Стороны ... принимают все возможные меры, направленные на предотвращение злоупотребления наркотическими средствами и на раннее выявление, лечение, воспитание, восстановление трудоспособности, возвращение в общество соответствующих лиц и наблюдение за ними после окончания ими лечения, и координируют свои усилия для достижения этих целей".

4. В Декларации о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики, принятой Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии в 1998 году, утверждается, что усилия по сокращению спроса должны быть составной частью более общих программных мер в области социального обеспечения и охраны здоровья и программ профилактического просвещения. Мероприятия по укреплению здоровья вместе с первичной, вторичной и третичной профилактикой способствуют дости-

²⁰ См., например, Политическую декларацию и План действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков (A/64/92-E/2009/98, раздел II.A); и *Всемирный доклад о наркотиках, 2008 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.08.XI.11).

²¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 976, No. 14152.

²² Ibid., vol. 1019, No. 14956.

²³ Ibid., vol. 1582, No. 27627.

жению общей цели ликвидации проблем, связанных с потреблением наркотиков. Лечебная деятельность нацелена на тех, у кого диагностирована нарко-тическая зависимость. Меры вторичной профи-лактики призваны своевременно помочь тем, кто пристрастился к наркотикам, но еще не страдает зависимостью от них. Первичная профилактика – третий важнейший дополнительный элемент в системе сокращения спроса – нацелена на тех, кто не потребляет наркотики или еще не пристрастился к ним. Таких людей значительно больше, чем тех, кто охвачен вторичной и третичной профилактикой, поэтому от них в значительной степени зависит возможность сокращения уровня потребления нарко-тиков в той или иной стране.

5. Первичная профилактика пропагандирует свободный от наркотиков образ жизни и преследует цель предупредить или отсрочить первичное потребление наркотиков и переход к более регулярному потреблению наркотиков среди тех, кто принимает их эпизодически. Потребление нарко-тиков, как правило, начинается в подростковом или раннем взрослом возрасте – в период когнитивного и социального развития человека. Поэтому первичная профилактика предусматривает принятие мер прежде всего на этих и более ранних стадиях жизни. Мероприятия первичной профилактики могут быть ориентированы на все население (так называемая универсальная профилактика) или на конкретные группы людей, которые могут быть уязвимыми из-за опасных условий их жизни (избирательная профи-лактика)²⁴. Потребление наркотиков можно предупредить непосредственно с помощью мероприятий, нацеленных на профилактику потребления нарко-тиков, или опосредованно с помощью мероприятий, предупреждающих потребление наркотиков в результате укрепления здоровья населения в целом²⁵.

6. У общества есть все основания для того, чтобы уделять серьезное внимание делу профилактики потребления наркотиков. Нет

никаких сомнений в том, что даже единичный случай потребления нар-котиков может иметь непредсказуемые и очень серьезные последствия (например, увечье или пере-дозировка), особенно для доверчивых потребителей. Непосредственные проблемы чаще возникают в тех случаях, когда наркотики принимают в большом количестве, когда прибегают к особенно опасным способам их употребления или когда их употреб-ление связано с другими опасными факторами (например, употребление наркотиков путем инъекций, употребление нескольких наркотиков одновременно, употребление наркотиков в связи с работой или сексуальными отношениями либо употребление наркотиков при беременности). Частое потребление наркотиков в течение длительного периода может иметь многочисленные последствия для потребителя, его общины и общества в целом. К числу индивидуальных последствий относятся структурные поражения мозга (например, в результате хронического потребления кокаина или метам-фетамина) или других органов, нарушение взаимоотношений в семье, снижение академической успе-ваемости или работоспособности, нежелательные половые контакты и/или половые контакты без применения предохранительных средств, насилие и конфликты с властями. Особую обеспокоенность вызывает резко возросший риск заражения переда-ваемыми с кровью инфекциями (ВИЧ, гепатит В и С), которые распространяются в результате потребления наркотиков путем инъекций. Широкое распространение потребления наркотиков путем инъекций и других форм хронического наркопотреб-ления в общине может вызвать снижение уровня безопасности и сплоченности общины и рост преступности. Потребление наркотиков наносит значительный экономический ущерб общинам и обществу в целом вследствие необходимости расши-рения правоохранительной деятельности, увели-чения расходов на социальное обеспечение и здраво-охранение и снижения производительности. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), с потреблением наркотиков связано около 1 процента всех расстройств здоровья в мире; в развитых странах этот показатель составляет 2,3 процента.

²⁴ Лица, в большей степени пристрастившиеся к наркотикам, но не являющиеся наркозависимыми, также охватываются целевыми мероприятиями, которые именуются "целенаправленной профилактикой". Они не являются частью первичной профилактики.

²⁵ Следует исходить из того, что в настоящей главе первичная профилактика включает меры и принципы укрепления здоровья.

А. Масштабы и характер потребления наркотиков

7. Усилия общества по предупреждению потребления наркотиков должны опираться, по возможности, на самые точные данные. Получить надежную информацию о характере и масштабах потребления наркотиков совсем не просто, однако, не имея четкого представления о текущем положении, невозможно осуществлять надлежащее планирование или оценивать степень результативности осуществляемых стратегий. Проводимые в школах и домашних хозяйствах обследования проблемы потребления наркотиков позволяют получить широкое представление о состоянии проблемы потребления наркотиков, вызывающих особую обеспокоенность, а также о половозрастной структуре наркопотребителей. Помимо этого в разных регионах могут использоваться и другие источники столь нужной информации о потреблении наркотиков, к числу которых относятся палаты интенсивной терапии, наркологические центры, медицинские сети, полицейские управления, государственные учреждения здравоохранения и социального обеспечения и научно-исследовательские институты. В некоторых странах для контроля за тенденциями потребления наркотиков на муниципальном, областном или национальном уровне создаются специальные сети, объединяющие представителей этих групп. Откуда бы ни поступала информация, необходимая для первичной профилактики, нацеленной на предупреждение или отсрочивание начального потребления наркотиков, она должна включать сведения о распространенности наркопотребления, возрасте, в котором впервые употребляется наркотик, половой структуре наркопотребителей, факторах, обуславливающих потребление наркотиков или отказ от них, и социо-культурных условиях потребления наркотиков. Стратегия первичной профилактики, нацеленная на предупреждение перехода от эпизодического потребления наркотиков к их более регулярному потреблению, должна предусматривать сбор информации о частоте потребления наркотиков, количестве потребляемых наркотиков и факторах, обуславливающих переход к более интенсивному потреблению наркотиков.

8. По некоторым оценкам, в истекшем году во всем мире наркотики принимало от 172 до

250 млн. человек²⁶. Однако эти оценки не отражают то обстоятельство, что показатели потребления наркотиков в значительной степени зависят от вида наркотика, региона, возрастной группы и пола наркопотребителей:

- Наиболее широко потребляемым наркотиком среди молодежи и взрослого населения, несомненно, является каннабис: в 2007 году о потреблении этого наркотика в течение истекшего года сообщили 3,3-4,4 процента мирового населения в возрасте от 15 до 64 лет. На втором месте по степени популярности среди лиц в возрасте от 15 до 64 лет находятся стимуляторы амфетаминового ряда (включая метамфетамин (0,4-1,2 процента) и метилendioксиметамфетамин (МДМА, известный под названием "экстази") (0,3-0,5 процента), за которыми следуют кокаин (0,4-0,5 процента) и опиаты (0,3-0,5 процента)²⁷.
- Показатели, формы и тенденции потребления наркотиков в разных регионах постоянно меняются под влиянием социально-экономических факторов и в зависимости от наличия различных наркотиков. Обычно наиболее высокие показатели потребления наркотиков отмечаются в Северной Америке, Океании и Западной Европе, однако в последние годы страны этих регионов и субрегионов сообщают о стабилизации или снижении уровня потребления наркотиков. Хотя в большинстве регионов наиболее широко потребляемым наркотиком является каннабис, в Восточной и Юго-Восточной Азии шире распространено потребление стимуляторов амфетаминового ряда. Самые высокие в мире показатели потребления опиатов отмечаются в странах, через которые пролегают основные маршруты незаконного оборота этих наркотиков из Афганистана. Страны Центральной Азии относятся к числу стран, в которых наиболее стремительно растут показатели потребления наркотиков путем инъекций и ВИЧ-инфицирования.

²⁶ *Всемирный доклад о наркотиках, 2009 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.XI.12).

²⁷ Там же.

Отчасти это объясняется тем, что эти страны используются в качестве зон транзита для афганского героина, поставляемого в Российскую Федерацию и другие страны Европы. В то время как в регионах и субрегионах, характеризующихся высоким уровнем потребления наркотиков, в настоящее время наблюдается стабилизация или снижение этого показателя в странах с переходной экономикой (например, странах Восточной Европы и Южной Америки) и странах, которые являются местом незаконного производства или зоной транзита наркотиков (например, странах Центральной Азии), потребление наркотиков может возрасти, а в некоторых из них уже отмечаются признаки такого роста. Такое смещение, возможно, является одной из составляющих более широкого явления "перехода рисков", которое возникло в результате существенного изменения образа жизни во многих странах мира²⁸.

- В большинстве регионов широко распространено злоупотребление лекарственными средствами рецептурного отпуска, однако полные данные о распространенности их потребления получить довольно сложно, поскольку в большинстве стран сбор информации о злоупотреблении такими лекарственными средствами несистематизирован. Там, где положение в области злоупотребления лекарственными средствами рецептурного отпуска контролируется, отмечаются высокие показатели распространенности такого злоупотребления. Например, в Северной Америке лекарственные средства рецептурного отпуска по степени распространенности злоупотребления ими уступают лишь каннабису. В Соединенных Штатах в течение месяца, предшествующего обследованию, лекарственными средствами рецептурного отпуска злоупотребляли 6,2 млн. лиц в возрасте 12 лет или старше, что составляет 2,5 процента населения, а в течение прошедшего года такими лекарственными средствами злоупотребляли 15,2 млн.

человек этой возрастной группы, или 6,1 процента населения.

- Показатели потребления наркотиков, как правило, выше в подростковом и раннем взрослом возрасте. Впервые наркотики пробуют чаще всего в подростковом возрасте. Прежде, как правило, можно было говорить о том, что молодые люди, не попробовавшие наркотики в подростковом возрасте, скорее всего не будут употреблять их. Однако теперь в ряде стран растет число лиц, впервые пробующих наркотики в раннем взрослом возрасте, что, возможно, отчасти объясняется отсрочиванием брака: вступление в брак (и создание семьи) обычно ведет к сокращению потребления наркотиков. В прошлом юноши были в большей степени склонны к потреблению наркотиков, чем девушки; хотя в целом ситуация не изменилась, в различных странах мира разница между долевыми показателями количества наркопотребителей среди женщин и мужчин применительно к некоторым наркотикам уменьшилась²⁹.

9. Ответить на вопрос о том, почему одни молодые люди начинают принимать наркотики, а другие нет, непросто. Считается, что это обусловлено целым рядом факторов, в том числе факторами наследственности и факторами окружающей среды. Для обозначения обстоятельств или условий, которые способствуют повышению или понижению вероятности потребления наркотиков, используют термины "фактор риска" и "защитный фактор". Каждый человек, находящийся в своей индивидуальной, семейной, социальной, школьной, общинной и общественной среде, испытывает на себе присутствие или воздействие целого комплекса таких факторов. И потребление наркотиков, и любое иное проблемное поведение (например, насилие, преступная деятельность или академическая неуспеваемость), и менее разрушительные в социальном отношении внутренние проблемы (такие, как крайняя застенчивость, депрессия или тревога) зачастую зависят от одних и тех же факторов риска и защитных факторов.

²⁸ Всемирная организация здравоохранения, *Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2002 год...*

²⁹ Всемирный доклад о наркотиках, 2009 год...

10. Факторы риска и защитные факторы могут повлиять на процесс развития человека в любое время, в том числе в момент зачатия, в детстве, юности и зрелом возрасте. Некоторые дети становятся уязвимыми под влиянием факторов риска, аккумулировавшихся на начальном этапе их жизни. Например, слабая связь между ребенком и роди-телями в младенческом возрасте может привести к возникновению ранних поведенческих проблем, которые могут отразиться на академической успе-ваемости и способности находить общий язык со сверстниками. Другие, вполне благополучные, моло-дые люди могут стать уязвимыми в результате возникновения на определенном этапе жизни новых факторов риска (например, чувства ненужности обоим или одному из родителей в результате развода, жизни в новой среде или отсутствия при-вязанности к школе). Защитные факторы помогают вести здоровый образ жизни и смягчают действие факторов риска, особенно в сложные периоды жиз-ни. Некоторые дети обладают определенными врожденными свойствами и способностями, которые обеспечивают их защиту (см. пункт 11 ниже), но наличие здорового окружения в семье, обществе, школе и своем квартале оказывает защитное действие на всех детей.

1. Факторы личного порядка

11. Существует целый ряд факторов личного порядка, включая наследственные свойства, биоло-гические особенности, тип личности, психическое здоровье и жизненные навыки, которые позволяют определить, может ли молодой человек приобщиться к потреблению наркотиков или другим проблемным формам поведения. Совокупность наследственных свойств человека может стать причиной его неза-щищенности перед проблемами наркопотребления, вероятности проявления которой зависит от среды, в которой находится человек (например, отношения родителей и общины к потреблению наркотиков), и конкретного личного опыта человека. Воздействие таких веществ, как наркотики, алкоголь или табак, во время беременности может либо незначительно, либо очень существенно отразиться на будущем развитии ребенка и степени его уязвимости в зави-симости от вещества, а также времени и интенсив-ности воздействия. С потреблением наркотиков в более поздние периоды связано возникновение у ребенка различных нарушений психики, особенно поведенческих расстройств и синдрома дефицита

внимания (СДВ). Потребление табака и алкоголя в позднем детстве или раннем подростковом возрасте может начаться вследствие более ранних проблем и стать фактором риска для потребления наркотиков на более позднем этапе. Проблемы психического здоровья, как правило, в более выраженной степени проявляются в подростковом возрасте, и их часто рассматривают в качестве фактора, повышающего риск потребления наркотиков. Некоторые молодые люди принимают наркотики, желая освободиться от своих психических проблем. В подростковом воз-расте фактором риска для потребления наркотиков могут быть не только гедонистические установки, но и проблемы внутреннего плана (такие, как тревога). В раннем детстве покладистость является защитным фактором, который ограждает ребенка от действия факторов риска, снижая вероятность потребления наркотиков и других проблемных форм поведения на более позднем этапе. К числу важных защитных черт и свойств, проявляющихся в детском возрасте, относятся умение доверять, уверенность в себе и в собственной способности отвечать требованиям жизни, инициативность, вполне сформировавшееся самосознание, а также способность состоять в тесных отношениях с другим человеком и выражать чувство близости. При переходе от детского к подростковому возрасту защитным фактором с точки зрения потребления наркотиков становится осторожность.

2. Семейные факторы

12. Одним из основных факторов, определяющих здоровье и поведение человека в детстве и в под-ростковом возрасте, является качество семейной жизни. Отверженность в раннем возрасте (т.е. дефи-цит эмоционального тепла родителей, пренебреже-ние или жестокое обращение) нередко самым серьезным образом сказывается на всей дальнейшей жизни ребенка. Особому риску с точки зрения последующего потребления наркотиков подвержены дети родителей, страдавших наркоманией или алкоголизмом. В детстве большее значение имеют дисциплина и наличие четких правил в семье, а крайности в отношении к детям (т.е. вседозволен-ность и чрезмерная строгость) ведут к возникно-ванию проблем. Изменения или существенные пере-мены в семейной жизни (например, развод роди-телей, утрата близкого члена семьи, переезд на новое место или переход в новую школу) могут

стать фактором риска для любого молодого человека. Родители, которые умеют слушать своих детей, не ждут от них слишком многого, следят за жизнью своих детей и служат личным примером с точки зрения здорового образа жизни и поведения (например, в вопросах приема лекарственных средств), оказывают защитное действие на своих детей.

3. Социальные факторы

13. По мере приближения к подростковому возрасту дети испытывают на себе все большее влияние общества. В некоторых странах средства массовой информации способствуют "нормализации" потребления наркотиков. Это обстоятельство является чрезвычайно важным, поскольку позиция молодежи зависит от того, насколько обычным или "нормальным" она считает потребление наркотиков в своей среде. Если друзья или ровесники какого-то молодого человека курят, пьют или потребляют наркотики, или считается, что они делают это, то велика вероятность того, что такой молодой человек последует их примеру. Однако давление со стороны сверстников как фактор риска проявляется неоднозначно: хотя некоторые считают, что давление сверстников принимает форму открытого принуждения к потреблению наркотиков, на самом деле это происходит крайне редко. Принятие решения о приеме конкретного наркотика связано также с имеющимся представлением о степени опасности его потребления. Когда появляется какой-то новый наркотик, в течение некоторого времени информация об опасности или последствиях его потребления может практически отсутствовать. Этот вакуум нередко заполняется неточной информацией, в результате чего возникает представление о том, что такой наркотик безопасен или что его потребители в каком-то отношении отличаются от потребителей других наркотиков. По мере того, как риски, связанные с потреблением такого наркотика, становятся более очевидными, уровень его потребления, как правило, снижается. Однако вопрос о риске, связанном с наркотиками, целесообразнее всего рассматривать в контексте представлений молодежи о пользе наркопотребления. Для некоторых молодых людей вредные для здоровья формы поведения, такие как наркопотребление, могут иметь важное социальное значение (например, как средство, которое подкрепляет желаемую само-идентификацию или облегчает

знакомство). Следовательно, знание о рисках, связанных с наркотиками, само по себе не служит защитным фактором, в то время как знание о том, что относительные риски потребления наркотиков являются более весомыми, чем его польза, выполняет такую функцию. Средством защиты от наркопотребления в подростковом возрасте служат такие социальные факторы, как духовное единство, активный и здоровый досуг и участие в деятельности, связанной с оказанием помощи своей общине.

4. Гендерные факторы

14. При рассмотрении защитных факторов и факторов риска, имеющих отношение к потреблению наркотиков, важно учитывать гендерные различия. Некоторые защитные факторы и факторы риска могут быть в равной степени значимыми и для мальчиков, и для девочек (например, социальная поддержка, академическая успеваемость, нищета), но они могут проявляться по-разному. В детстве поведенческие расстройства и СДВ³⁰ возникают у мальчиков чаще, чем у девочек, вследствие чего они могут в более раннем возрасте, чем девочки, связываться с неблагополучными сверстниками и раньше начинать принимать наркотики. Другие факторы риска являются более значимыми для девочек; к их числу относятся негативное представление о себе или заниженная самооценка, обеспокоенность собственным весом, раннее половое созревание, повышенный уровень тревоги или депрессия. В подростковом возрасте девочки, как правило, придают большее значение социальным связям, чем мальчики, а также оказываются более подверженными влиянию друзей, потребляющих наркотики. Некоторые защитные факторы, такие как родительская поддержка и соблюдение строгой дисциплины, оказываются для девочек более значимыми, чем для мальчиков.

5. Школьные факторы

15. Одним из важных защитных факторов является возможность учиться в школе; для детей,

³⁰ See World Health Organization, *The ICD-10 Classification of Mental and Behavioural Disorders: Clinical Descriptions and Diagnostic Guidelines* (Geneva, 1992); and American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-IV-TR, 4th ed.* (Washington, D.C., 2000).

которые могут посещать школу, качество школьной жизни является тем фактором, от которого зависит их здоровье и вероятность вовлечения в опасные формы поведения, включая потребление наркотиков. Молодые люди, которые не вовлечены в учебный процесс и у которых не сложились хорошие отношения со сверстниками и учителями (например, молодые люди, над которыми издеваются, которые чувствуют себя изгоями или не участвуют в школьной работе или других мероприятиях), чаще страдают психическими расстройствами и оказываются вовлеченными в различные опасные для здоровья формы поведения, включая потребление наркотиков. Наиболее благополучными с точки зрения психического здоровья и сопротивляемости опасным для здоровья формам поведения являются учащиеся, позитивно относящиеся к учителям, учебному процессу и своему окружению, и они чаще добиваются хороших результатов в учебе. Школы, в которых постоянно уделяется внимание укреплению связей между учителями, родителями и учащимися, обладают значительным защитным действием как с точки зрения учебы, так и с точки зрения благополучия учащихся. В течение учебы в средней школе учащиеся, как правило, не принимают наркотики, если в школе царит дух неприятия нарко-потребления.

6. Общинные и общественные факторы

16. Многие из вышеперечисленных факторов, влияющих на молодежь, зависят от существующих в общине условий и других общих социальных факторов (таких, как адекватность заработка, занятости и жилищных условий и качество сетей социальной поддержки). Одним из факторов риска может быть внутренняя миграция, особенно миграция из сельских районов в города, если она порождает чувство утраты своих корней, приводит к разрушению традиционных семейных ценностей и связей и утрате социальной структуры, присутствовавшей в родной общине, сопряжена с процессом сложной адаптации к местной культуре или вызывает чувство отчужденности. Отсутствие достаточного заработка является таким же фактором риска, как однообразная и скучная работа, безнадзорность и отсутствие возможностей для профессионального роста. Проблема нехватки финансовых средств еще острее ощущается в общинах с неразвитой инфраструктурой, в которых отсутствуют хорошо оснащенные школы и доступ к общественным

службам. Слабые общины чаще сталкиваются с преступностью, потреблением наркотиков в общественных местах и общественными беспорядками, которые, в свою очередь, могут привести к дальнейшему ослаблению таких общин. Одним из показателей благополучия общины, которое может повлиять на целый ряд аспектов ее жизни, включая потребление наркотиков, является социальный капитал (сплоченность общины и ее способность решать общие проблемы).

7. Уязвимые группы населения

17. В разных странах мира молодежь живет в самых разных условиях. Многие молодые люди в разных ситуациях подвергаются обычному риску, и большинство из них не принимают наркотики. Однако некоторые молодые люди по крайней мере пробуют наркотики, в частности каннабис и стимуляторы амфетаминового ряда (наряду с алкоголем, табаком и все чаще лекарственными средствами психоактивного действия без назначения врача), и как следствие этого часть из них сталкивается с проблемами. Тем не менее в каждом регионе существуют группы детей и молодежи, которые подвергаются более высокому риску. Такой риск может проявляться по-разному; среди тех, кто в подростковом и зрелом возрасте имеет доступ к наркотикам (например, вследствие потребления наркотиков в семье или широкого распространения наркоторговли в своей округе), вероятность нарко-потребления выше. Общество может и должно систематически принимать меры по созданию условий и распространению знаний, которые могут послужить защитой для всех детей и молодежи, но особенно для наиболее уязвимых групп.

В. Стратегии профилактики потребления наркотиков

18. Стратегии первичной профилактики должны предусматривать уделение внимания как населению в целом, так и отдельным (выборочным) группам населения. Четко разработанные инициативы в отношении всего населения могут способствовать как сокращению спроса, так и выявлению недостатков или групп населения, которым не уделяется достаточно внимания. Для эффективного удовлетворения потребностей конкретных групп или уязвимых контингентов могут разрабатываться инициативы, имеющие более четкую направленность или

предусматривающие принятие более энергичных мер. Таким образом, план профи-лактической деятельности должен включать оба вида мер: меры, нацеленные на население в целом, и меры, нацеленные на более уязвимые группы населения. Научные исследования позволяют правильно выбрать наиболее эффективные подходы в отношении населения в целом и конкретных групп населения для применения на различных этапах жизни человека.

1. Раннее детство

19. Меры по укреплению здоровья и социальному развитию детей, принимаемые в дошкольном возрасте (в отношении детей в возрасте до шести лет), могут предотвратить возникновение целого ряда проблем, включая наркопотребление, в под-ростковом и более старшем возрасте. Профи-лактическую работу необходимо начинать среди будущих родителей, информируя их об опасностях, связанных с потреблением наркотиков, алкоголя или табака во время беременности. Чрезвычайно эффективной мерой применительно к детям дошкольного возраста является посещение молодых семей, сталкивающихся с различными проблемами (психические расстройства родителей или злоупотребление наркотиками, отсутствие поддержки со стороны партнера и т.д.). Обычно такие программы предусматривают налаживание тесных и продолжительных отношений с матерью и семьей еще до или сразу после появления ребенка на свет. Цель этих программ – помочь матери в поддержании собственного здоровья, в вопросах развития ребенка и в получении доступа к соответствующим службам. Как показала практика, эффективные просвети-тельские программы для детей младшего возраста позволяют повысить академическую успеваемость и укрепить социальные навыки уязвимых детей, принося долгосрочные выгоды в самых разных областях, включая снижение уровня потребления наркотиков. Программы для семей с детьми дошкольного возраста позволяют выявлять и устранять еще в раннем возрасте поведенческие проблемы (такие как непослушание и поведенческие расстройства) и совершенствовать методы воспи-тания детей, а также помогают родителям создавать условия, которые способствуют позитивному раз-витию ребенка.

2. Позднее детство

20. Применительно к позднему детскому возрасту ресурсы первичной профилактики лучше всего направлять на деятельность, основным участником которой являются семьи. Большинству родителей требуется поддержка, и чрезвычайно важную вспомогательную роль, особенно в тех странах, где отсутствуют развитые системы социального обеспечения, может играть расширенная семья. Обстоятельства и потребности могут быть самыми разными. В некоторых случаях бывает достаточно небольшого совета; в других случаях наиболее полезным может оказаться обучение методам воспитания при участии всей семьи или оказание врачебной помощи. Идеальной же является многоуровневая система оказания услуг в зави-симости от конкретных потребностей или степени риска. Она обеспечивает оказание всем семьям общины программной поддержки и предоставление семьям с особыми потребностями возможности доступа к соответствующим услугам, не ставя себя в унизительное положение.

21. В некоторых регионах все более широкое распространение получают программы обучения навыкам семейной жизни, которые объединяют группы семей и, как правило, состоят из восьми занятий. Такие программы оказываются эффективными как в тех случаях, когда группы семей образуются в зависимости от факторов риска (например, семьи, в которых один из родителей страдает наркозависимостью), так и когда такие группы образуются без учета степени риска. В обоих случаях такие программы, как правило, помогают родителям научиться лучше слушать детей и друг друга и общаться между собой, решать проблемы, поддерживать дисциплину и следить за жизнью ребенка в подростковом возрасте. Проводимые занятия должны быть интерактивными (а не в виде лекций) и должны давать родителям и детям возможность сообща испытывать новые идеи и навыки. Такие занятия часто организуются во взаимодействии с местной школой, что позволяет укрепить взаимную поддержку родителей и учителей. Добиться значительно более активного участия родителей и семей можно с помощью таких мер стимулирования, как предоставление права бесплатного проезда, организация ухода за детьми и бесплатного питания, а также раздача талонов на потребительские товары в конце программы. В целом программы обучения навыкам семейной жизни относятся к числу наиболее эффективных средств профилактики наркопотребления; кроме

того, как показала практика, они позволяют смягчить некоторые другие виды проблемного поведения (агрессивность, прогулы) и укрепить связь со школой³¹.

3. Ранний и средний подростковый возраст

22. Важным компонентом профилактики наркопотребления среди детей раннего подросткового возраста, посещающих школу, является просвещение с целью повышения уровня их информированности об опасностях потребления наркотиков. Возможности профилактики потребления наркотиков посредством школьных просветительных меро-приятий значительно расширяются в том случае, если такие мероприятия осуществляются в контексте усилий по созданию "школ, обеспечивающих укрепление здоровья", в рамках которых уделяется внимание созданию соответствующих условий и внутри, и вокруг школ, обеспечению надлежащего доступа к соответствующим службам и активному участию родителей и общины. Наиболее перспективные модели такого школьного просвещения предусматривают предоставление точной и сбалансированной информации об опасностях и последствиях потребления наркотиков в контексте изучения социальных факторов и обучения жизненно важным навыкам (таким как преодоление проблем, принятие решений, критическое осмысление и настойчивость)³². Но для того чтобы такое просвещение можно было эффективно проводить в школах, оно должно быть увязано с другими проблемами (такими как психические расстройства), которые зависят от тех же факторов риска и защитных факторов. В рамках просвещения о рисках, связанных с потреблением наркотиков, важно применять интерактивные подходы, поскольку, как показала практика, простое информирование оказывается безрезультатным. Фактор актуальности имеет огромное значение для принимаемых мер, поэтому учет особенностей культуры при планировании

просветительных меро-приятий может повысить эффективность программ просвещения об опасностях злоупотребления наркотиками, предназначенных для учащихся разной этнической принадлежности³³. Из-за того, что многие факторы риска находятся за пределами школ, даже самые лучшие программы имеют ограниченную эффективность. Однако такие программы считаются эффективными с точки зрения затрат, поскольку их осуществление требует сравнительно небольших затрат и, как показала практика, они оказывают влияние на другие виды поведения, а также потому, что, отсрочив начало потребления наркотиков некоторыми учащимися даже на один или два года, можно избежать в будущем значительных социальных издержек

23. Большое значение имеет наличие школьной политики в отношении потребления психоактивных веществ, поскольку она позволяет школе регулировать вопросы наркопотребления и воздействовать на существующие в школе нормы и культурные традиции. Содержание школьной политики в отношении потребления психоактивных веществ имеет большое значение, но не менее важным является и процесс разработки, опубликования и проведения такой политики. Хотя применение в этой связи подхода, основанного на участии всех заинтересованных сторон, отнимает много времени, он обладает тем позитивным свойством, что позволяет учащимся и персоналу ощутить собственную причастность к этому аспекту своей жизни. Он обеспечивает более широкую поддержку проводимой политики и принимаемых решений. Школьная политика в отношении потребления психоактивных веществ должна охватывать вопросы потребления наркотиков, алкоголя и табака среди учащихся и персонала. Сбалансированная политика в отношении потребления психоактивных веществ предполагает поиск таких решений, которые носят воспитательный характер и нацелены на укрепление здоровья, включая осмысление последствий нарушения установленных норм, и сводят к минимуму применение таких карательных мер, как временное освобождение от занятий в школе. Освобождение от занятий нередко приводит к активизации антиобщественного поведения, поэтому политика в отношении потребления психоактивных веществ

³¹ *Руководство по проведению программ обучения навыкам жизни в семье в целях предотвращения злоупотребления психоактивными веществами* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.XI.8).

³² Всемирная организация здравоохранения, *Навыки, необходимые для здоровья: образование в области здоровья, основанное на привитии жизненных навыков, – важный компонент доброжелательной к ребенку/укрепляющей здоровье школы*, Информационная серия по охране здоровья в школе, № 9 (Женева, 2003 год).

³³ *Предупреждение злоупотребления наркотиками среди молодежи этнических и коренных меньшинств* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.XI.17).

должна предусматривать творческий подход к задаче помочь молодым людям, подверженным более высокому риску, поддерживать связь со своей школой.

24. Универсальные профилактические меры, преследующие цель распространения знаний, формирования жизненных навыков или улучшения обстановки в школе, могут оказаться полезными для всех учащихся. Однако некоторые учащиеся (например, те, кто не успевает в школе, имеет поведенческие расстройства или ограниченные способности обучения либо не участвует во внеклассной деятельности) могут столкнуться с разнообразными проблемами, включая потребление наркотиков, и им могут помочь целевые профилактические меры. Достаточно эффективными могут оказаться мероприятия по поддержке учащихся, подверженных более высокому риску, путем оказания им помощи в учебе, обучения жизненно необходимым навыкам или вовлечения в занятия спортом и другие программы организации досуга. Некоторые инициативы, предусматривающие объединение учащихся, подверженных повышенному риску, в рамках целевых программ, оказываются контрпродуктивными, поскольку в результате их осуществления учащиеся контактируют в основном с неблагополучными сверстниками и проводят меньше времени в обычном классе с обычными сверстниками; поэтому рекомендуется проявлять в этих случаях осмотрительность. Особенно перспективными при работе с учащимися, потребляющими алкоголь, оказались краткосрочные мотивационные мероприятия, которые, возможно, принесут аналогичные результаты при работе с учащимися, потребляющими наркотики.

25. Учреждения, обслуживающие молодежь, спортивные клубы и другие организаторы внешкольных мероприятий обеспечивают прекрасные возможности для развития молодежи и укрепления ее здоровья. Одно то, что они предлагают альтернативные виды деятельности для детей и молодежи, играет важную роль в деле пропаганды здорового досуга. Вместе с тем их роль может быть усилена, если будут разрабатываться программы, в рамках которых: каждый молодой человек чувствует себя физически и психологически защищенным; действующие правила и ожидаемые достижения четко определены и соответствуют возрасту участников; и имеется множество возможностей для того, чтобы брать на себя все более серьезные

функции. Потенциал таких структур в значительной степени зависит от характера отношений молодежи со взрослыми, которые выступают в качестве лидеров и тренеров. Если это уважительные, теплые и доверительные отношения, они способствуют укреплению здоровья ребенка. Главная задача взрослого лидера – приложить все усилия к тому, чтобы каждый ребенок и молодой человек чувствовали себя частью единого целого, что особенно важно для тех, кто в противном случае может оказаться отверженным из-за своей половой принадлежности, сексуальной ориентации, инвалидности, этнической принадлежности или вероисповедания. Общинные программы для уязвимых подростков и более взрослых молодых людей должны основываться на фактических данных, предусматривать всевозможные меры для активного вовлечения участников (например, с помощью спорта и искусства), быть достаточно продолжительными для того, чтобы между персоналом и всеми участниками могли быть налажены отношения, основанные на доверии и взаимной поддержке, и быть ориентированы не столько на достижение конкретных результатов, сколько на обучение и формирование необходимых навыков.

26. Для поддержки первичной профилактики в разных странах мира проводятся кампании в средствах массовой информации. Такие кампании могут преследовать самые разнообразные цели: пропаганда здорового образа жизни, изменение существующих в обществе норм, касающихся потребления наркотиков, или укрепление профилактической роли родителей. Для того чтобы такая кампания была эффективной, необходимо прежде всего хорошо знать соответствующую группу молодежи или родителей и располагать достаточными ресурсами для воздействия на такую целевую группу. Как показала практика, важное значение имеют также следующие аспекты:

- информация о наркотиках, распространяемая в рамках таких кампаний, должна быть точной и сбалансированной;
- отмечая долгосрочные последствия наркопотребления, необходимо также обращать внимание на непосредственные личностные и социальные последствия (например, неопрятный внешний вид, чувство стыда, испытываемое на следующий день после наркотизации и

совершения каких-либо антиобщественных действий, усиливающееся безразличие, утрата способности сосредоточиваться на каком-то деле, задержание полицией);

- поскольку молодежная среда крайне неоднородна, важно хорошо знать целевую группу, а также представления этой группы о данном наркотике и его социальной значимости; например, обращения средств массовой информации, адресованные той части молодежи, которую образуют искатели острых ощущений, должны отличаться от обращений, адресованных тем молодым людям, которых, из-за одолеваемого их чувства тревоги, может привлечь потребление наркотиков;
- знать обо всех молодежных тенденциях и понимать возрастные особенности, для большинства взрослых – задача крайне сложная; поэтому важно привлекать к разработке мероприятий в средствах массовой информации членов соответствующей целевой группы.

27. Добиться того, чтобы проводимая средствами массовой информации кампания по профилактике наркотизма была замечена в безбрежном океане передаваемой информации, – задача не из легких. Расширить сферу охвата профилактических кампаний можно с помощью партнерских отношений государственного и частного секторов, позволяющих объединить имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Если подойти к делу творчески, то с помощью как традиционных средств (например, интервью на улицах), так и более современных подходов (например, использование социальных сетей в Интернете) можно выйти на целевые молодежные группы без существенных затрат.

4. Поздний подростковый и ранний взрослый возраст

28. Важным объектом первичной профилактики – с учетом их роли в жизни многих подростков более старшего возраста и более взрослых молодых людей – являются работа, места отдыха в ночное время (в частности, клубы, дискотеки, бары, вечеринки и музыкальные фестивали) и высшие учебные заведения (например, институты и университеты)³⁴. Подход, нацеленный на

создание "здоровой среды", в котором учитывается, что они могут способствовать как укреплению, так и подрыву здоровья, может быть эффективным во всех случаях:

- Условия труда и организация производства могут либо ослаблять, либо усиливать стресс, от которого в значительной степени зависит здоровье трудящихся и вероятность наркопотребления. Стресс можно уменьшить, если давать трудящимся возможность вносить свой вклад в организацию их труда, а также если принимать такие меры, как регулярное проведение опроса общественного мнения о функционировании предприятия и составление разумных и гибких графиков работы. Крупные и мелкие компании также могут добиться сокращения потребления наркотиков путем повышения уровня осведомленности работников и руководителей о наркопроблемах, применения эффективного подхода для выявления наркопотребителей и сбалансированного применения дисциплинарных мер и мер по обеспечению доступа к помощи³⁵.
- Профилактику наркопотребления в ночных заведениях целесообразнее всего осуществлять посредством комплексных мероприятий по защите здоровья и обеспечению безопасности как персонала, так и посетителей. Охрана здоровья и безопасность в таких местах включают широкий круг вопросов, таких как вентиляция, противопожарная безопасность, уровень шума, заражение передаваемыми половым путем болезнями и нежелательная беременность, получение случайных травм в результате падения или насилия и управление транспортными

подросткового и младшего взрослого возраста имеет ограниченный доступ к ресурсам. Для безработной молодежи, живущей в плохих жилищных условиях или на улице (например, вследствие жестокого обращения, непоследовательного воспитания или психической болезни), активная целенаправленная помощь может оказаться более полезной, чем первичная профилактика.

³⁵ International Labour Office, *Management of Alcohol- and Drug-Related Issues in the Workplace*, ILO Code of Practice (Geneva, 1996). Available from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1996/96B09_297_engl.pdf.

³⁴ В каждой стране часть населения старшего

средствами в состоянии опьянения после окончания работы. Такие вопросы эффективнее всего решаются путем применения существующих правил в сочетании с подготовкой обслуживающего персонала и персонала, контролирующего вход в такие заведения, и созданием возможностей для оказания медицинской помощи персоналу в случае необходимости.

- Высшим учебным заведениям также рекомендуется применять комплексный подход, в идеале предусматривающий сочетание информационно-просветительных мероприятий и подготовки лидеров из числа учащихся с последовательным проведением утвержденной политики. Осуществляемые в таких заведениях мероприятия должны основываться на понимании того, что наркопотребление мешает учебе.

5. Все стадии жизни

29. Очевидно, что у общества имеются широкие возможности для укрепления здоровья молодежи и профилактики потребления наркотиков (например, в группах населения на разных этапах жизни и в разных условиях). Хотя в центре первичной профилактики, как правило, находятся подростки, вполне пригодным для такой деятельности контингентом являются также дети младшего и среднего возраста. По мере взросления молодежи возможности первичной профилактики сужаются, но и на этой стадии эту проблему не следует упускать из виду. На всех стадиях жизни профилактика должна проводиться с учетом представлений всех членов общины (т.е. семей, школ, средств массовой информации, молодежных учреждений, религиозных групп и ночных заведений) об их обязанностях. Главная задача лиц, занимающихся разработкой политики и программ в области профилактики, состоит в том, чтобы показать, каким образом внедряемая политика и подходы, ориентированные на цели профилактики, могут помочь в достижении главной цели этих членов общины, с тем чтобы, например, владельцы ночных клубов видели, что создание здоровой среды может быть коммерчески оправданным, и чтобы администрация учебных заведений понимала, что профилактика самым непосредственным образом способствует достижению учебных целей. В идеале, каждый член общины должен считать профилактику наркопо-

требления и укрепление здоровья делом, которое имеет к нему самое непосредственное отношение, и видеть в них не проекты, а наилучшие способы выполнения своей работы.

30. Каждая основанная на фактических данных, тщательно разработанная и внимательно осуществляемая инициатива служит важным вкладом в профилактику; однако вероятность достижения успеха существенно возрастает, когда отдельные инициативы объединяются в одну всеобъемлющую и долгосрочную деятельность на уровне общины. Для того чтобы воспитать здоровую молодежь, которая не потребляет наркотики, необходимо вовлечь всех членов общины в деятельность, направленную на оказание детям и молодежи помощи в формировании у них сильных личных и общественно-полезных качеств. Максимально широкие возможности формирования жизненных навыков открываются в том случае, если учитываются проблемы повседневной жизни (например, необходимость урегулирования взаимоотношений, борьбы с наркотиками или запугиванием). Такие навыки лучше всего прививают семья (в том числе расширенная семья), школа, досуговые объединения и другие субъекты общины, которые общими силами способствуют здоровому развитию человека.

31. Четко согласованные, долгосрочные общинные программы профилактики наркотизма – это комплексные мероприятия, которые требуют самоотверженности, налаживания партнерских отношений, лидерства и участия населения. Это непростые задачи, но награда за их выполнение может быть очень существенной. Даже в слабой общине, которая катится по наклонной плоскости, коллективные усилия могут вызвать небольшие, но важные перемены (например, сокращение количества продаваемых наркотиков или масштабов наркопотребления в общественных местах), которые усиливают сплоченность общины и сознание общего дела. Поскольку потреблению наркотиков могут способствовать неблагоприятные социальные условия, специалистам в области профилактики следует вместе с другими следить за изменением условий и отстаивать творческие подходы и инициативы с целью устранения социального неравенства и ликвидации нищеты (например, путем обеспечения возможности получить нормальное жилье и продовольствие, хорошую работу, а также воспитание и уход в раннем детстве). Правительствам принадлежит решающая роль в

деле поддержания усилий, предпринимаемых на местном уровне, однако им надлежит проявлять осмотрительность. Используя имеющиеся у них данные и результаты исследований, специалисты могут непреднамеренно породить в гражданах сомнение в том, что они способны самостоятельно решить собственные проблемы. Членам общины (в том числе молодежи) следует четко определить, что их беспокоит, и выработать сбалансированный план, а специалистам в области профилактики следует поддерживать эту роль и способствовать наращиванию потенциала общины для выполнения этой работы.

С. Создание потенциала для первичной профилактики на национальном уровне: проблемы и возможности

32. Стратегии первичной профилактики, основанные на фактических данных, обладают значительным потенциалом в плане сокращения спроса на наркотики; однако для того, чтобы реализовать этот потенциал, правительствам надлежит вывести первичную профилактику из тени других стратегических мер и проявлять приверженность этой работе. Стратегии контроля над наркотиками преследуют цель обеспечить сбалансированность различных компонентов, однако первичной профилактике по-прежнему не уделяется должного внимания по сравнению с другими компонентами. Сокращение предложения является важной составляющей комплекса мероприятий, необходимых для эффективного решения наркопроблем. Хотя меры по сокращению предложения наркотиков редко становятся объектом оценки или анализа эффективности с точки зрения затрат, считается, что такие меры способствуют росту цен на наркотики и ограничению их доступности в общинах. В той степени, в какой это является верным, мероприятия по сокращению предложений действительно способствуют сокращению спроса. Справедливым можно считать и обратное: эффективные мероприятия по сокращению спроса на наркотики, включая первичную профилактику, способствуют сокращению предложения наркотиков в общинах. Кроме того, первичная профилактика должна вновь занять свое место рядом с вторичной профилактикой, которой в последние годы уделялось основное внимание. Потребности людей, серьезно пристрастившихся к наркотикам, нельзя оставлять

без внимания, однако очевидно, что с точки зрения общественного здравоохранения пропаганда свободного от наркотиков образа жизни также имеет большое значение. Наконец, важно принять меры к тому, чтобы лечение наркомании перестало затмевать собой первичную профилактику. Профилактикой потребления наркотиков традиционно занимаются в основном наркологи и врачи других профилей. Их глубокие знания проблем, связанных с потреблением наркотиков, служат важной составляющей профилактической работы; однако клиницисты, как правило, решают такие проблемы, опираясь не на "системный" подход, а на опыт отдельных случаев. Чрезвычайно важно обеспечить применение "системного" подхода, в котором учитывались бы различные условия и внешние факторы, способствующие потреблению наркотиков.

33. В сущности главная задача первичной профилактики, возможно, заключается в том, чтобы четко организовать и учитывать весь комплекс связей, которые должны составлять эффективный план первичной профилактики. Комитет призывает ответственных за разработку политики создать специальные координационные центры по вопросам первичной профилактики и наметить в правительствах как вертикальные, так и горизонтальные связи:

- *Вертикальные связи:* вопросы наркопотребления – это в сущности вопросы здравоохранения, и профилактика самым тесным образом связана с вопросами общественного здравоохранения, укрепления здоровья и развития детей и молодежи; следовательно, органы здравоохранения на всех уровнях власти должны принимать непосредственное участие в первичной профилактике. Вертикальные связи необходимы для того, чтобы координационные центры по профилактике потребления наркотиков могли вносить свой вклад в процесс принятия решений, касающихся социальной политики, на самых высоких уровнях власти. Риск потребления наркотиков чаще всего порождают общие социально-экономические факторы, и политика профилактической деятельности должна быть нацелена на отстаивание государственной социальной политики, которая обеспечивает более справедливый доступ детей и их семей к защитным факторам

(например, мероприятиям по обеспечению социальной интеграции и борьбе с нищетой).

- *Горизонтальные связи:* возникновение неблагоприятных факторов на ранних стадиях жизни ребенка может привести к тому, что на более поздних стадиях он окажется подвержен риску потребления наркотиков. Поэтому стратегии профилактики наркопотребления должны увязываться с деятельностью по развитию ребенка и обеспечивать ее поддержку. Заметная роль в деле первичной профилактики принадлежит министерствам образования, однако они часто сталкиваются с серьезными трудностями, поэтому ведомства, ответственным за профилактику, и учреждениям, отвечающим за образование, важно выработать планы профилактики наркопотребления в школах, которые являются реалистичными и в то же время эффективными. Факторы, способствующие потреблению наркотиков, способствуют возникновению и других поведенческих и социальных проблем, таких как академическая неуспеваемость, психические расстройства, насилие и преступная деятельность; поэтому важно, чтобы координационные центры по вопросам профилактики наркопотребления проводили свою работу с учетом стратегий борьбы с другими видами поведения, которые представляют опасность для здоровья человека. При обсуждении различных аспектов взаимодействия на уровне стратегий особое внимание обращается на то, что вопросы профилактики наркопотребления должны находить отражение в целях и процессе оценки других стратегий, которые, в свою очередь, должны находить отражение в стратегиях профилактики наркопотребления. Поскольку потребление легально приобретаемых веществ на ранних стадиях жизни связано с наркопотреблением на более поздних стадиях, план профилактики наркопотребления должен включать или учитывать усилия по борьбе со злоупотреблением такими веществами. Наконец, услуги в области первичной профилактики должны быть увязаны с

задачами вторичной профилактики и лечения как составляющими целостной системы сокращения спроса, что обеспечит четкую координацию предоставляемых услуг разных уровней.

34. С учетом того, насколько важным является взаимодействие между различными государственными ведомствами, следует принимать меры по укреплению системного потенциала в этой области. Правительствам следует создавать формальные и неформальные механизмы координации и сотрудничества, создавать специальные должности для поддержания межведомственного и междисциплинарного сотрудничества на всех уровнях и содействовать налаживанию активного обмена знаниями как между секторами, так и внутри отдельных секторов.

35. Первичная профилактика не может быть эффективной, если этим занимается только правительство; важно наладить взаимодействие между координационными центрами по вопросам первичной профилактики и неправительственными организациями. Для обеспечения максимально эффективного использования имеющихся скудных ресурсов и повышения эффективности усилий, направленных на сокращение масштабов потребления наркотиков, необходимо налаживать партнерские отношения между правительством и гражданским обществом на местном, национальном и международном уровнях. Пользующиеся широким доверием неправительственные организации, которые оказывают помощь детям и молодежи и часто сотрудничают с представителями общин, лучше других подходят для того, чтобы вести на местном уровне профилактическую работу на основе фактических данных и с учетом особенностей соответствующей культуры. В некоторых регионах деятельность неправительственных организаций все чаще становится объектом оценки, и эта тенденция заслуживает поддержки. Принимая активное и непосредственное участие в этой области, неправительственные организации приобретают важный опыт, который следует учитывать представителям правительств на директивном уровне.

36. Важно, чтобы в стратегии профилактики потребления наркотиков были четко определены задачи и цели:

- Среди молодежи всегда много людей, которые совсем не употребляют наркотики

или употребляют их эпизодически; меры и обращения, которые призваны удержать от потребления наркотиков, оказывают благотворное действие на таких людей. Некоторые из этих молодых людей, которые находятся в более выгодном положении или испытывают на себе действие защитных факторов, восприимчивы к общим универсальным профи-лактическим мерам; другие являются более уязвимыми, поскольку испытывают на себе влияние одного или нескольких факторов риска. У правительств может возникнуть искушение направлять свои ограниченные ресурсы на оказание помощи какой-то одной группе населения, однако им следует распределять такие ресурсы между обеими группами. Универсальные профилактические мероприятия, как правило, имеют ограниченное действие (т.е. они удерживают от приобщения к наркотикам лишь сравнительно небольшую часть населения), но поскольку они осуществляются в отношении всего населения, такая доля населения может составлять большое количество людей и свидетельствовать о значительной пользе мероприятия с точки зрения общественного здравоохранения. Ориентация на уязвимые группы населения позволяет принимать меры, которые более четко отражают потребности конкретных групп населения.

- Заявления о долгосрочных задачах заключают такие ключевые фразы, как "предупредить потребление", "отсрочить потребление", "побуждать лиц, эпизодически употребляющих наркотики, отказаться от их употребления" и "предупредить переход от эпизодического к более интенсивному потреблению". Ближайшие задачи, которые могут способствовать достижению этих долгосрочных целей, включают "формирование жизненных навыков, способствующих укреплению здоровья", "развитие защитных факторов", "повышение сопротивляемости" и "наращивание индивидуального или организационного потенциала". Все элементы стратегии (например, задачи, цели и мероприятия)

должны быть логически увязаны в рамках системы отчетности.

37. Правительствам и другим заинтересованным сторонам (например, школам, молодежным учреждениям, средствам массовой информации, религиозным группам, полиции, местным объединениям и частному сектору) следует уделять особое внимание применению в рамках первичной профи-лактики подхода, основанного на фактических данных. Подавляющая часть исследований и мероприятий по оценке в области профилактики по-прежнему осуществляется лишь в очень немногих странах. Это обстоятельство вызывает серьезную обеспокоенность, поскольку профилактическая деятельность неизбежно испытывает на себе влияние социального и культурного контекста. Чтобы преодолеть эту ситуацию, правительствам и финансирующим органам во всем мире следует более ответственно подходить к делу и, в частности, изучать мероприятия, которые уже были признаны перспективными или эффективными в других регионах. Это потребует изыскания дополнительных ресурсов (финансирования, технической помощи) для разработки, осуществления и оценки программ профилактики потребления наркотиков.

38. Лицам, которые отвечают за осуществление программ профилактики наркопотребления на местном уровне, следует стремиться к повышению качества своей работы. Это означает, что они должны быть в состоянии продемонстрировать, что они приняли меры для удовлетворения выявленных потребностей, что мероприятия были проведены так, как они были запланированы (например, было охвачено соответствующее число и соответствующие категории лиц), что в результате осуществления этих мероприятий достигнуты намеченные перемены или результаты (например, сократилось число учащихся, потребляющих каннабис), что расходы, на которые пришлось пойти ради этих перемен, были разумными и т.д. Если местные организаторы принимают решение об осуществлении программы, которая прежде уже была признана эффективной, им надлежит сохранить основные элементы этой программы, приспособив ее к местной культуре и обстоятельствам. Понимание того, что является эффективным для разных групп населения и в разных культурах, будет существенно улучшаться по мере того, как разработчики программ в разных странах мира

будут оценивать результаты своей работы и обмениваться ими .

39. Ряд правительств и научно-исследовательских институтов опубликовали обобщенные научные данные для содействия осуществлению профилактических стратегий и мероприятий. Такие руководящие принципы передовой практики весьма полезны. Они могут послужить основой для разработки стандартов в области профилактики, которые станут критерием качества работы в этой области. Если такие стандарты будут подкрепляться ресурсами, направляемыми на содействие их неуклонному совершенствованию, они могут обеспечить общее повышение качества профилактической работы. Усилия, направленные на повышение качества планирования и практической деятельности, способствуют повышению профессионального уровня людей, занятых в сфере профилактики. В результате этого улучшается обслуживание общества и оказывается серьезная поддержка профилактическим работникам, которые начинают более четко осознавать свою роль и возможности профессионального роста. Удерживать на своих рабочих местах людей, занимающихся профилактикой, и наращивать организационный потенциал проще, если стандартам качества уделяется должное внимание. Соответствующие международные органы могли бы способствовать этому процессу путем разработки международных принципов эффективной первичной профилактики в консультации с национальными органами, экспертами, поставщиками услуг и молодежью. Такие руководящие принципы могли бы послужить основой для разработки общих стандартов и критериев качества, которые правительства могли бы использовать в целях мониторинга усилий в области первичной профилактики и подготовки соответствующей отчетности.

40. Для того чтобы реализовать потенциал первичной профилактики, обществу необходимо перейти от слов к делу. Профилактика слишком часто воспевается, но почти не получает поддержки. Осознав наступление связанного с наркотиками "кризиса", правительства прежде всего предпринимают, как правило, решительные, но кратко-срочные меры, например, проводят специальную кампанию в средствах массовой информации либо усиливают правоохранительную деятельность. Правительствам следует противодействовать панике, и безразличию, которые в тот или иной период столь характерны

для реакции на наркопроблемы. Для того чтобы стратегии профилактики получали поддержку на долгосрочной основе, общество должно понять, что наркопроблемы – это не одномоментный кризис, а постоянно сохраняющийся вызов. Хотя ожидать полного прекращения потребления наркотиков и исчезновения связанных с ним проблем бес-смысленно, можно добиться сокращения масштабов наркопотребления и в результате получить значительные социальные и экономические выгоды. Об этом свидетельствуют все более активные исследования и практические мероприятия. Более понятными становятся факторы, способствующие потреблению наркотиков, ставятся реалистичные цели и накапливаются фактические данные об экономической целесообразности осуществления различных мероприятий в области первичной профилактики. Теперь политикам надлежит изыскать ресурсы для этой важной работы

D. Рекомендации в отношении наращивания потенциала первичной профилактики на национальном уровне

41. Для обеспечения эффективной деятельности в области первичной профилактики Комитет сформулировал нижеследующие рекомендации:

- Правительствам следует создать специальные координационные центры и механизмы отчетности в области первичной профилактики. Это позволит первичной профилактике занять должное место рядом с вторичной и третичной профилактикой.
- Правительствам следует включить первичную профилактику в национальную стратегию контроля над наркотиками и использовать в этих целях систему общественного здраво-охранения. Система общественного здраво-охранения обеспечивает научное обоснование профилактической работы и уделяет внимание всем факторам, которые способствуют потреблению наркотиков.
- Правительствам следует наращивать потенциал всех секторов государственного управления, преследующих схожие цели в области профилактики, и обеспечивать взаимодействие и связь между ними.

Поскольку потребление наркотиков зависит от самых различных факторов, многие из которых способствуют также возникновению других проблем в сфере здравоохранения или связанного с риском поведения (например, психических расстройств, насилия, преступности), налаживание связей с другими правительственными ведомствами, которые преследуют схожие цели, будет способствовать объединению всех усилий на правительственном уровне.

- Правительствам следует побуждать различные группы, участвующие в профилактической работе (например, семьи, школы, молодежные учреждения и неправительственные организации, средства массовой информации, религиозные объединения, полицию, общинные объединения и частный сектор), общими усилиями содействовать достижению целей в области профилактики. Имеющиеся ограниченные ресурсы используются наиболее эффективно и результативно в том случае, если отношения между такими группами строятся на основе открытого диалога и приверженности сотрудничеству.
- Правительствам следует создать механизмы для более подробного изучения особенностей наркопотребления и факторов, определяющих потребление наркотиков. В той мере, в какой это возможно, профилактическая работа должна опираться на фактические данные. Определить, приносят ли инициативы в области профилактики желаемый результат, можно лишь четко определив текущие масштабы и характер потребления наркотиков.
- Правительствам следует принимать меры по сбору и распространению знаний об оптимальных видах практики, существующих в их странах. Правительства должны возглавить усилия по подготовке и испытанию новых местных моделей, а также приспособлению к местным условиям

подходов, которые уже продемонстрировали свою эффективность в других местах, с тем чтобы определить, какие виды оптимальной практики применимы в местных условиях.

- Правительствам следует обратить более серьезное внимание на оценку первичной профилактики. Важно располагать не только финансовыми ресурсами, но и технической помощью, с тем чтобы направлять усилия лиц, занимающихся планированием, на организацию оценки, которая является управляемой и полезной.
- Правительствам следует создавать рабочую силу для первичной профилактики. Для этого необходимо выделить профилактику в самостоятельную область деятельности, обеспечить организацию надлежащей начальной подготовки кадров и повышения квалификации и содействовать созданию сетей практической ориентации.
- Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) следует во взаимодействии с другими заинтересованными сторонами разработать стандарты, с помощью которых правительства могли бы оценивать эффективность своих усилий в сфере первичной профилактики. Коллективно разработанные стандарты могут стать отправной точкой для тех, кто исполнен решимости непрерывно повышать эффективность своих усилий в области первичной профилактики.
- ЮНОДК следует во взаимодействии с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Международной организацией труда, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, ВОЗ, соответствующими неправительственными организациями и частным сектором разрабатывать, пропагандировать и распространять ресурсы, которые помогут правительствам повысить качество их работы в области первичной профилактики

Часть вторая. Обзор новых событий и тенденций в области контроля над наркотиками

I. Всеобщее применение международных договоров о контроле над наркотиками

i. Международные прения по вопросу о политике в отношении наркотиков^v

1. Комитет принимает к сведению, что в последнее время некоторые правительства обращаются к государствам – членам Организации Объединенных Наций с призывами провести обзор подхода к решению мировой проблемы наркотиков, применявшегося до сих пор международным сообществом, с целью выработки сбалансированного подхода к повышению эффективности стратегий и инструментов, используемых мировым сообществом в борьбе с мировой проблемой наркотиков и ее последствиями. Комитет приветствует и поддерживает инициативы правительств, направленные на дальнейшее укрепление международного контроля над наркотиками, которые предпринимаются в соответствии с международными конвенциями в этой области.

2. В то же время Комитет с беспокойством отмечает поступающие от некоторых стран западного полушария сообщения о сделанных в последнее время декларациях и инициативах в отношении легализации хранения наркотических средств и психотропных веществ для целей, не связанных с медицинским или научным использованием, а также в отношении декриминализации культивирования каннабиса в немедицинских целях. В этой связи Комитет с глубоким беспокойством отмечает внесенное в парламент Уругвая предложение правительства этой страны разрешить государству контролировать и регулировать деятельность, связанную с ввозом, производством, приобретением правового титула, хранением, сбытом и распространением каннабиса или его производных в немедицинских целях в соответствии с условиями, установленными соответствующей правовой нормой.

3. Комитет желает отметить, что такая инициатива, в случае ее осуществления, будет противоречить положениям международных конвенций о контроле над наркотиками. Конвенция 1961 года и Конвенция 1988 года требуют от всех государств-участников ограничивать использование наркотических средств, включая каннабис, исключительно медицинскими и научными целями. Несоблюдение

любой из сторон положений международных договоров о контроле над наркотиками может иметь далеко идущие негативные последствия для функционирования всей системы международного контроля над наркотиками.

4. Правительства государств, являющихся сторонами международных договоров о контроле над наркотиками, на протяжении многих лет демонстрируют приверженность целям и делу международных конвенций о контроле над наркотиками, оказывая Комитету чрезвычайно ценное содействие в процессе осуществления международных договоров. В соответствии со своим мандатом Комитет готов продолжать диалог со всеми правительствами с целью обеспечения всеобщего соблюдения положений международных договоров о контроле над наркотиками.

ii. Применение международных договоров о контроле над наркотиками в странах с федеративным устройством^{vi}

5. 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, закрепленных 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 года³⁶.

6. 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

³⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, No. 18232.

научных целях. Так, государства-участники постепенно пришли к консенсусу относительно необходимости осуществления строгого контроля над каннабисом – веществом, занесенным не только в Список I Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, 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.

7. Вместе с тем Комитет отмечает, что из этой общей картины имеются исключения. Ряд государств-участников постепенно смягчают 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.

8. 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 Соединенных Штатах Америки потребление, хранение и сбыт каннабиса по-прежнему запрещены федеральным законодательством, все большее число штатов принимают 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 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 отчетности, предусмотренных требованиями международных договоров о контроле над наркотиками, из-за различий в законодательной и нормативной базе, действующей на уровне штатов.

9. 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.

10. Комитет признает тот факт, что конституция некоторых государств-участников прямо предоставляет и гарантирует штатам, регионам и/или провинциям определенные 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.

11. 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 государство, 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.

12. Комитет хотел бы заметить, что изменения в политике и законодательстве в отношении каннабиса наблюдаются главным образом в развитых странах. Растущее несоответствие между политикой, провозглашенной правительством на международном уровне, и ее неполным осуществлением на национальном уровне дает 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.

13. 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.

14. Комитет хотел бы еще 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.

iii. Договорные обязательства, применимые ко всей территории государства-участника^{vii}

15. В течение последних десятилетий в большинстве государств-участников международных договоров о контроле над наркотиками принимаются надлежащие, соответствующие требованиям этих договоров меры контроля для обеспечения использования наркотических средств и психотропных веществ исключительно в медицинских или научных целях.

16. Несмотря на практически повсеместное применение международных договоров о контроле над наркотиками, Комитет с беспокойством отмечает, что ряд государств-участников этих договоров начинают или настойчиво продолжают проводить собственную политику, которая не согласуется с положениями этих договоров. В частности Комитет отмечает, что некоторые государства-участники разрешили использование "наборов для безопасного курения крэка", употребление каннабиса в "медицинских" целях, функционирование "кофе-шопов" и открытие и функционирование так называемых "кабинетов для инъекционного потребления наркотиков",

что про-тиворечит международным договорам о контроле над наркотиками.

17. Несмотря на неоднократные предостережения Комитета относительно того, что такие меры спо-собствуют формированию социальной и правовой терпимости в отношении злоупотребления наркоти-ками и их оборота, а также противоречат положе-ниям международных договоров о контроле над нар-котиками, такие государства-участники продолжают утверждать, что их внутригосударственные правовые системы не позволяют им в полной мере соблюдать эти международные договоры, поскольку законода-тельные и судебные структуры и компетентные органы их штатов и/или провинций имеют неза-висимый статус, а их решения обладают преимуще-ственной силой по отношению к национальному или федеральному законодательству или юрисдикции.

18. Комитету известно о том, что современное международное право признает различные нацио-нальные правовые традиции и системы. Комитет также отдает себе отчет в том, что во всех госу-дарствах – участниках международных договоров о контроле над наркотиками действуют различные правовые системы и применяются правовые тра-диции, в рамках которых взаимосвязь между законодательными, судебными и юрисдикционными вопросами на уровне штатов или провинций и на национальном или федеральном уровне в ряде случаев может быть исключительно сложной, неоднозначной и даже противоречивой.

19. В этой связи Комитет хотел бы обратить особое внимание на основные принципы международного права, закрепленные в положениях статей 26 (об обязательстве участников добросовестно выполнять свои договорные обязательства) и 27 (о преимуще-ственной силе международного права по срав-нению с внутренним правом) Венской конвенции о праве международных договоров³⁷, а также в меж-дународных договорах о контроле над наркотиками.

20. Кроме того, в Конвенции 1961 года и в этой конвенции с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года,

устанав-ливаются очень строгие и обязательные меры контроля в отношении каннабиса, ограничивающие его применение медицинскими и научными целями, поскольку он отнесен к категории наркотических средств согласно положениям статьи 1 (Опре-деления) и включен в Список I. Помимо этих общих положений, в Конвенции закреплены конкретные обязательства в отношении сторон контроля над каннабисом (в статье 28) и постановления о наказаниях (в статье 36). В Конвенции 1988 года содержатся намного более подробные положения о санкциях за деятельность, связанную с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (в статье 3), причем благодаря положению о сохранении прав и обязательств (в статье 25) разрешаются все возможные споры о любом выявленном противоречии с положениями других международных договоров о контроле над нарко-тиками.

21. Комитет признает тот факт, что в консти-туционных рамках ряда государств-участников четко оговорены определенные властные полномочия, юрисдикционная правоспособность и делегирован-ная компетенция штатов, регионов и/или провинций. Вступление в силу законодательных актов и полити-ческих стратегий, принятых провинциями или феде-ративными штатами, осуществляется в соответствии с конституцией конкретного государства-участника. Присоединение к международным договорам о конт-роле над наркотиками предполагает, что государства-участники должны разработать национальные стра-тегии и меры для обеспечения полного соблюдения положений этих договоров. Вытекающие из этих договоров обязательства действуют на всей территории каждого государства-участника, включая его федеративные штаты и/или провинции.

22. В соответствии с признанными на между-народном уровне принципами права и практикой, а также международными обязательствами всех сто-рон международных договоров о контроле над наркотиками законодательные и/или судебные меры и действия штата и/или провинции не должны противоречить международным действиям и обяза-тельствам каждого соответствующего государства. Если то или иное государство,

³⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, No. 18232.

независимо от того, какая в нем действует конституция или правовая система, становится участником того или иного международного соглашения путем присоединения к международным договорам о контроле над наркотиками, то такое государство должно обеспечить, чтобы никакие действия и меры на уровне штата и/или провинции не подрывали его усилия по борьбе со злоупотреблением наркотиками и незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и химических веществ-прекурсоров.

23. Комитет хотел бы обратить особое внимание на то, что независимо от административно-территориального устройства (федеральные субъекты, штаты, регионы или провинции), во всех государствах-участниках должна существовать, разрабатываться и непрерывно совершенствоваться всеобъемлющая система процедур межправительственной координации

в интересах обеспечения на национальном уровне последовательности законов и деятельности в области контроля над наркотиками.

24. Комитет вновь заявляет о том, что положения статьи 4 Конвенции 1961 года и этой конвенции с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, обязывают государства-участников "ограничить исключительно медицинскими и научными целями производство, изготовление, вывоз, ввоз, распределение наркотических средств, торговлю ими и их применение и хранение", тогда как положения статьи 35 Конвенции обязывают государства-участников "принимать внутригосударственные меры для координации превентивных и репрессивных мероприятий против незаконного оборота" наркотиков.

II. Доступность находящихся под международным контролем веществ для использования в медицинских и научных целях

- i. Факторы, препятствующие обеспечению доступности веществ, находящихся под международным контролем, для использования в научных целях es^{viii}

1. 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.

2. Этот вопрос обсуждался в ежегодном докладе Комитета за 2005 год³⁸. В 2007 году Комитет выпустил *Руководящие принципы в отношении ввоза и вывоза эталонных стандартных образцов наркотиков и прекурсоров для использования национальными лабораториями экспертизы наркотиков и компетентными национальными органами*³⁹, 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.

3. Со времени публикации Руководящих принципов был достигнут определенный 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.

4. 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 резолюции 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.

5. 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.

6. 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

³⁸ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2005 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.06.XI.2), пункты 216-218.

³⁹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № Mult.08.XI.6, размещено по адресу http://www.incb.org/documents/Reference_standard_guidelines/reference-standards_ru.pdf.

международном уровне веществ, для того чтобы определить пути устранения этих препятствий.

7. 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.

8. 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 материалов 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

9. Лаборатории экспертизы наркотиков указали в ходе проводившегося обследования, что формальности, связанные с выдачей разрешений на ввоз и вывоз эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ, были серьезным 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 действительно 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 шесть 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

10. 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 задержками при получении эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ по сравнению с теми, кто не участвует в ее 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.

11. 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 осведомленности 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.

12. Ряд компетентных национальных органов сообщили о том, что они отказывают в ввозе эталонных и контрольных образцов, если их количество превышает исчисленные объемы 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 необходимо увеличить в целях удовлетворения непредвиденных нужд, в том числе потребностей лабораторий экспертизы наркотиков.

13. 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 прово-дившееся 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 четких требований в отношении поставки эталонных и контрольных образцов контролируемых на международном уровне веществ, с тем чтобы избежать необоснованных отказов в поставках, обусловленных нечетко сформулированными нормами, и разумно подходить к применению порядка утверждения заявок. Любые пересмотренные требования должны быть также направлены на предотвращение утечки образцов путем установления гарантий, таких как использование курьеров.

14. 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 определенных 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 объем, который необходим правоохранительным и судебным органам для выполнения соответствующих действий. В своем 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 надлежащим 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.

15. Комитет вновь подчеркивает, 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.

16. В целом проведенный 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. Проведенный 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.

III. Новые вещества, становящиеся предметом злоупотребления

i. Новые психоактивные вещества^{ix}

1. Термин "новые психоактивные вещества" означает вещества, являющиеся предметом злоупотребления, которые не подпадают под международные меры контроля, но обладают действием, схожим с действием контролируемых наркотиков. Это общий термин, который охватывает новые наркотики, называемые иногда "дизайнерскими наркотиками", "травяной дурью", "исследовательскими химическими веществами" и "легальной дурью". Он охватывает также вещества, которые необязательно являются новыми, но злоупотребление которыми в последнее время расширяется.

2. В последние годы предупреждения об опасностях, связанных с новыми психоактивными веществами, звучат все чаще. Работники системы общественного здравоохранения и органов, осуществляющих контроль над наркотиками, распространяют информацию о появлении новых психоактивных веществ, которые в течение какого-то времени находятся вне сферы международного контроля. В своем ежегодном докладе за 2010 год Комитет предупредил правительства об этой растущей угрозе и рекомендовал им предпринять конкретные шаги для выявления новых психоактивных веществ с целью принятия национальных мер контроля, призванных поставить заслон на пути производства, вывоза, ввоза, распределения и продажи этих веществ.

3. Комитет отмечает, что международное сообщество приняло к сведению эту проблему и занялось поиском путей ее эффективного решения. Комитет также напоминает правительствам, что в соответствии с международными конвенциями о контроле над наркотиками государства-участники прямо уполномочены принимать любые национальные меры контроля, которые они сочтут необходимыми, в дополнение к мерам, уже предусмотренным на международном уровне. В связи с этим Комитет отмечает принятие во многих государствах законодательных и нормативных мер, направленных на создание механизмов для устранения тех опасностей, которые создает для здоровья населения появление новых психоактивных веществ.

4. В марте 2012 года Комиссия по наркотическим средствам приняла

резолюцию 55/1, озаглавленную "Развитие международного сотрудничества в деле реагирования на проблемы, создаваемые новыми психоактивными веществами", в которой Комиссия призвала государства предпринять различные решительные индивидуальные и коллективные действия для борьбы с угрозой, которую создают новые психоактивные вещества. В этой резолюции Комиссия признала, что возможности государств эффективно решать проблему новых психоактивных веществ зависят от их способности своевременно выявлять эти вещества, с тем чтобы принимать превентивные меры, и, учитывая глобальный характер этой проблемы, обмениваться этой информацией с другими государствами и соответствующими заинтересованными сторонами, для того чтобы можно было предпринимать согласованные действия.

5. В последние годы наблюдается беспрецедентный рост числа новых психоактивных веществ, которые не подпадают под действие международных конвенций о контроле над наркотиками. Как правило, они относятся к категориям синтетических каннабиноидов, синтетических катинонов, пиперазинов и фенетиламинов. По данным ЕЦМНН, в период с 2000 по 2005 год в Центр ежегодно поступало в среднем по пять уведомлений о новых психоактивных веществах. В 2011 году эта цифра увеличилась до 49, а это означает, что то или иное новое психоактивное вещество поступало на рынок в среднем почти каждую неделю. Хотя узнать точное число новых психоактивных веществ, появившихся на рынке, невозможно, у экспертов имеются все основания полагать, что речь идет о тысячах веществ. По мере роста масштабов злоупотребления этими веществами растет и количество потребителей, которые серьезно подрывают свое здоровье или даже умирают в результате применения этих веществ. В результате употребления таких веществ во многих странах заметно увеличилось число обращений в пункты неотложной помощи из-за расстройств, связанных с приемом новых психоактивных веществ, а также значительно выросло число обращений в токсикологические центры.

6. Комитет призывает все правительства создать официальные механизмы для сбора информации о новых психоактивных веществах, включая информацию об их химическом составе, формах злоупотребления, методах сбыта, торговых наименованиях, способах распространения и организации утечки, а также о странах происхождения. Появляется все больше свидетельств того, что многие новые психоактивные вещества производятся в Китае и Индии. Комитет настоятельно призывает правительства Китая и Индии внимательно изучить этот вопрос и принять решительные меры для предотвращения изготовления новых психоактивных веществ на их территории.

7. Комитет отмечает, что в ряде государств созданы системы раннего предупреждения о новых психоактивных веществах, которые играют ключевую роль в национальных усилиях по выявлению таких веществ и установлению контроля над ними. Что касается регионального уровня, то Комитет признает ведущую роль, которую играет ЕЦМНН в вопросе о новых психоактивных веществах, в частности благодаря созданию им европейской системы раннего предупреждения. Комитет призывает государства, которые еще не сделали этого, рассмотреть вопрос о создании систем раннего предупреждения и разработать механизмы для обмена полученной информацией с другими государствами и многосторонними заинтересованными сторонами, включая ВОЗ, Интерпол, ЮНОДК и МККН. Комитет настоятельно призывает эти многосторонние заинтересованные стороны продолжить изучение специфических аспектов проблемы новых психоактивных веществ, а также делиться своими выводами с международным сообществом. Комитет признает также особенно важную роль ВОЗ в деле мониторинга новых тенденций злоупотребления неконтролируемыми веществами и в разработке рекомендаций об изменении режима контроля над такими веществами, если она считает это целесообразным.

8. Комитет особо приветствует усилия, предпринятые ЮНОДК в ответ на резолюцию 55/1 Комиссии по наркотическим средствам и направленные на сбор информации о новых психоактивных веществах, в том числе путем разработки и распространения среди национальных лабораторий вопросника по данной теме. Комитет призывает ЮНОДК действовать в качестве координационного центра в связи с

вопросом о новых психоактивных веществах и собирать у государств информацию о новых веществах, которые становятся предметом злоупотребления, и о мерах, принятых для решения этой проблемы. Комитет также призывает государства продолжать оказывать поддержку текущей деятельности ЮНОДК в отношении новых психоактивных веществ, такой как программа глобального мониторинга синтетических наркотиков: анализ, отчетность и тенденции (СМАРТ)⁴⁰.

9. Главным препятствием для правительственных усилий по установлению национального контроля над новыми психоактивными веществами является трудность своевременного выявления этих веществ, которая обусловлена быстрой сменой новых веществ, появляющихся на рынке, непоследовательностью изменений их химического состава и отсутствием технических и фармакологических данных и справочных материалов, а также ограниченностью судебно-экспертного и токсикологического потенциала некоторых государств. Комитет отмечает рекомендацию, содержащуюся в резолюции 55/1 Комиссии по наркотическим средствам, о том, что ЮНОДК следует продолжать оказывать государствам, по их просьбе, техническую помощь в целях укрепления потенциала их учреждений в решении проблемы новых психоактивных веществ. Комитет также призывает к налаживанию более тесного сотрудничества между государствами на двустороннем и многостороннем уровнях, а также к оказанию в случае необходимости технической помощи.

10. В целях повышения информированности общественности о тех опасностях для здоровья, которые связаны со многими новыми психоактивными веществами, и, в частности, для того чтобы развеять заблуждение, будто бы эти вещества являются безопасными, поскольку на них не распространяется контроль, Комитет призывает все правительства включать новые психоактивные вещества в сферу действия всех осуществляемых программ профилактической деятельности и, при необходимости, разрабатывать конкретные профилактические инициативы, ориентированные на это явление. Комитет напоминает государствам, что без

⁴⁰ Размещено по адресу <https://www.unodc.org/unodc/en/scientists/smart.html>.

всеобъемлющих данных о распространенности злоупотребления этими веществами, группах населения, подвергающихся особому риску, и характере злоупотребления новыми психоактивными веществами невозможно оценить масштабы злоупотребления ими, и призывает правительства включать новые психоактивные вещества в национальные обследования проблемы наркомании и эффективно распространять результаты этих исследований среди всех заинтересованных сторон, а также среди общественности в порядке продолжения информационно-разъяснительной работы.

11. Комитет также призывает государства сотрудничать в создании эталонных стандартных образцов химических веществ для целей идентификации новых психоактивных веществ и предоставлять при необходимости эти стандартные образцы лабораториям экспертизы наркотиков. В случаях отсутствия таких образцов Комитет призывает государства обмениваться аналитическими данными. Комитету известно, что во многих случаях работа лабораторий судебной экспертизы по идентификации новых веществ осложняется трудностями получения контрольных и стандартных образцов веществ, находящихся под международным контролем. Он призывает государства рассмотреть рекомендации, сделанные Комитетом в его Руководящих принципах в отношении ввоза и вывоза эталонных стандартных образцов наркотиков и прекурсоров для использования национальными лабораториями экспертизы наркотиков и национальными компетентными органами⁴¹ и "Дополнительных мерах в поддержку осуществления Руководящих принципов МККН 2007 года в отношении ввоза и вывоза эталонных стандартных образцов наркотиков и прекурсоров для использования национальными лабораториями экспертизы наркотиков и национальными компетентными органами"⁴², которые размещены на веб-сайте Комитета.

⁴¹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № M.08.XI.6. Размещено по адресу http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference_standards/NAR_Guidelines_reference_standards_ru.pdf.

⁴² Размещено по адресу http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference_standards/Additional_courses_of_action_ref_standards_Ru.pdf.

12. Еще одна проблема заключается в распространении новых психоактивных веществ через Интернет. Комитет призывает правительства следить за деятельностью веб-сайтов, торгующих новыми психоактивными веществами и продуктами, в которых содержатся эти вещества, и базирующихся на их территории, а также таких веб-сайтов, базирующихся в других странах, и обмениваться информацией по этому вопросу с компетентными органами стран, в которых базируются такие веб-сайты. Комитет призывает правительства применять рекомендации, содержащиеся в его *Руководстве для правительств по предупреждению незаконной торговли через Интернет веществами, находящимися под международным контролем*⁴³, в той степени, в какой они имеют отношение к решению проблемы продажи новых психоактивных веществ через Интернет.

13. В дополнение к мерам, перечисленным выше, государства предприняли различные шаги законодательного и нормативного характера для сокращения предложения новых психоактивных веществ на своей территории.

14. Попытки решить проблему новых психоактивных веществ на национальном уровне традиционно ограничиваются в основном законодательными мерами по контролю над наркотиками. При той скорости, с которой разрабатываются, производятся и выпускаются в продажу новые вещества, наркосиндикаты, как правило, оставляют позади существующие механизмы контроля, на шаг опережая развитие национальных законодательных и регулирующих норм. Еще больше усугубляет эту проблему тот факт, что бремя идентификации и оценки потенциального вреда новых психоактивных веществ обычно ложится на государства, и во многих случаях до завершения этого процесса не могут быть предприняты никакие действия по установлению контроля над этими веществами.

15. Принятие традиционных национальных мер контроля нередко представляет собой длительный и обременительный процесс, который во многих случаях оказывается практически неприемлемым для борьбы со столь динамичным явлением. Признавая этот факт, государства все чаще разрабатывают новаторские подходы к решению проблемы новых психоактивных веществ,

⁴³ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.XI.6.

дополняя традиционные меры контроля над наркотиками инновационным сочетанием полномочий по контролю в чрезвычайных ситуациях, мер по защите потребителей и механизмов контроля за безопасностью продуктов питания и лекарств в целях скорейшего распространения контроля на новые вещества.

16. Сталкиваясь с проблемой появления новых психоактивных веществ, государства применяют, в частности, метод классификации таких веществ по "родовому признаку" или "по аналогии". В случае применения аналогового принципа вещество, которое в структурном отношении схоже с уже контролируемым веществом, и обладает таким же или более сильным психоактивным действием, считается аналогом контролируемого вещества и, соответственно, также подпадающим под контроль. При применении родового принципа контроль распространяется на конкретные модификации основной молекулярной структуры. Таким образом, каждое вещество не обязательно должно рассматриваться индивидуально, и с помощью этих подходов можно контролировать новые виды веществ. Однако для применения аналогового подхода требуются фармакологические данные, демонстрирующие схожесть психоактивного действия.

17. Стремясь защитить население от потенциально вредных веществ, государства также все чаще используют процедуры "срочного изменения списочного статуса", которые позволяют им оперативно принимать меры по изъятию вещества с рынка до принятия решения о том, применять ли к данному веществу постоянные меры контроля. Принятие таких чрезвычайных мер является весьма эффективным, поскольку позволяет не подвергать население неоправданному риску до проведения национальными органами всесторонней оценки данного вещества.

18. Другой подход, которого придерживаются государства в целях ограничения тех опасностей, которым может подвергнуться здоровье населения в связи с использованием некоторых новых психоактивных веществ, заключается в распространении на эти вещества таких же требований, как и те, что предъявляются к производителям лекарств. Это означает, что для того, чтобы новое психоактивное вещество могло считаться законным и получить разрешение на реализацию, оно должно пройти через строгий

процесс утверждения, подкрепляемый токсикологическими данными, клиническими испытаниями и т.д. Государства, которые прибегают к подобным мерам контроля, сообщили, что расходы, связанные с процессом утверждения, действовали в качестве эффективного сдерживающего фактора для производителей новых психоактивных веществ.

19. Во многих странах используются положения законов о защите потребителей и охране здоровья, касающиеся требований в отношении четкого указания состава, нанесения соответствующей маркировки и приложения инструкций по применению, что приводит к конфискации продукции, выпущенной с нарушением этих требований, а также к закрытию реализующих ее торговых точек.

20. Как отмечалось выше, правовая основа, образованная международными конвенциями о контроле над наркотиками, дает государствам возможность принимать национальные меры контроля, выходящие за рамки тех, что предусмотрены на международном уровне. Выбор каждым государством тех или иных мер определяется фактической ситуацией, в которой такие меры должны применяться, а также зависит от действующих законов и нормативно-правовых актов и структур. Хотя Комитет и признает, что каждое государство должно стремиться принимать меры с учетом своей конкретной ситуации, он по-прежнему убежден, что при определении надлежащих мер реагирования на появление новых психоактивных веществ государствам не следует отказываться от обмена передовым опытом в данном вопросе, который может оказаться полезным.

21. Такая глобальная проблема, как распространение новых психоактивных веществ, требует глобальных решений. Комитет отмечает усилия, прилагаемые на национальном, региональном и международном уровнях в целях поиска эффективных путей решения этой серьезной проблемы, и призывает государства и международные организации продолжать сотрудничать в области обмена информацией и передовым опытом и выработки общих стратегий. В рамках своего мандата Комитет всегда готов оказать правительствам помощь.

ii. Синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов^x

22. В последние несколько лет возник новый класс веществ, которые являются предметом злоупотребления и требуют внимания органов, регулирующих оборот наркотиков, – синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов. Эти вещества добавляются в травяные смеси, которые существуют на рынке под торговой маркой "Спайс" и продаются через Интернет и в специализированных магазинах. Синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов, обнаруженные в этих травяных смесях, не подпадают под международный контроль. Вместе с тем в 2009 году опасения по поводу возможных рисков для здоровья, связанных с употреблением ими, побудили власти ряда стран принять национальные меры по профилактике такого злоупотребления. Некоторые страны включили конкретные синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов, прежде всего такие, как JWH-018 и CP 47497 и идентичные им по составу вещества, чаще всего выявляемые в изъятых образцах травяных смесей, в перечень веществ, подпадающих под контроль в соответствии с национальным законодательством. Вместе с тем в силу того, что было синтезировано много разных синтетических агонистов каннабиноидных рецепторов, на рынке могут появляться не подпадающие под контроль вещества. Стремясь не допустить возникновения такой проблемы, в некоторых государствах (например, в Соединенном Королевстве) были приняты меры по контролю над группами схожих по структуре синтетических агонистов каннабиноидных рецепторов.

23. Будучи озабочена тем, что травяные смеси, содержащие агонисты каннабиноидных рецепторов, все шире продаются через различные каналы, Комиссия по наркотическим средствам приняла резолюцию 53/11, озаглавленную "Содействие обмену информацией о потенциальном злоупотреблении синтетическими агонистами каннабиноидных рецепторов и их незаконном обороте". В этой резолюции Комиссия приветствовала работу Комитета по доведению до сведения государств-членов информации о злоупотреблении травяными смесями, содержащими синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов, которая

включена в доклад Комитета за 2009 год⁴⁴, и просила Комитет и далее заниматься сбором в государствах-членах соответствующей информации о синтетических агонистах каннабиноидных рецепторов, в том числе о новых видах этих веществ, не подпадающих под международный контроль, и представлять эту информацию другим государствам-членам и ВОЗ.

24. В соответствии с этой просьбой Комитет направил правительствам отдельных стран во всех регионах письмо с просьбой представить информацию о новых тенденциях злоупотребления синтетическими агонистами каннабиноидных рецепторов и наличии на рынке новых видов таких веществ. Комитет рассмотрел представленную правительствами информацию, а также другие официальные доклады о мерах, принимаемых для решения проблемы злоупотребления синтетическими агонистами каннабиноидных рецепторов в различных частях мира.

25. Наличие на рынке продукции, содержащей синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов, по-прежнему вызывает серьезное беспокойство правительств. В 2010 году ряд правительств приняли или намерены принять меры по предупреждению оборота такой продукции. В таких странах, как Беларусь и Украина, ряд синтетических агонистов каннабиноидных рецепторов были включены в список веществ, подпадающих под контроль в соответствии с национальным законодательством, а в Ирландии национальный контроль был введен в отношении групп схожих по структуре синтетических агонистов каннабиноидных рецепторов. В Соединенных Штатах контроль распространяется только на синтетический каннабиноид HU-210, поскольку его структура аналогична структуре ТКК. Вместе с тем законодатели ряда штатов, будучи обеспокоены тем, что травяные смеси, содержащие синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов, недавно стали продаваться в специализированных магазинах на всей территории Соединенных Штатов, приняли закон о контроле за использованием и куплей-продажей конкретных синтетических агонистов каннабиноидных рецепторов,

⁴⁴ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2009 год..., пункты 242-248.

включая JWH-018 и CP 47497 и некоторые сходные с ними по составу вещества.

26. Правительства ряда стран, которые уже приняли национальное законодательство о контроле над конкретными синтетическими агонистами каннабиноидных рецепторов, сообщили Комитету о том, что после принятия этого законодательства правоохранительные органы обнаружили не подпадающие под контроль агонисты в образцах, взятых из партий травяных смесей, изъятых в их странах. Например, в травяных смесях, изъятых в Российской Федерации, Франции и Японии, недавно был обнаружен JWH-250. Другой синтетический агонист каннабиноидных рецепторов JWH-081 был обнаружен в образцах из партий травяных смесей, изъятых в Швеции, Финляндии и Франции.

27. Комитет призывает правительства держать под контролем проблему злоупотребления синтетическими агонистами каннабиноидных рецепторов и принимать меры по предупреждению их незаконного оборота и злоупотребления ими. В этой связи всем соответствующим правительствам предлагается выполнить резолюцию 53/11 Комиссии по наркотическим средствам. Комитет предлагает правительствам и далее представлять ему информацию о масштабах злоупотребления продуктами, содержащими синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов, и их незаконном обороте, а также о мерах, принятых для борьбы с таким злоупотреблением.

iii. Недавно выявленные наркотикоподобные аналоги^{xi}

28. Термин "наркотикоподобные аналоги" используется для обозначения веществ, являющихся предметом злоупотребления, которые были разработаны с целью обхода существующих мер контроля, включая меры, предусмотренные в соответствии с международными конвенциями о контроле над наркотиками. Нередко эти вещества изготавливаются путем незначительного изменения молекулярной структуры контролируемых веществ, в результате чего получается новое вещество с аналогичным фармакологическим действием. Они легки в изготовлении, поскольку инструкции по их изготовлению и описание их фармакологических свойств часто можно найти в Интернете.

29. Все большее число стран и регионов сообщают о злоупотреблении 4-метил-меткатамином – наркотикоподобным аналогом, известным также как "мефедрон" или "4-ММК". Мефедрон является производным меткатамина, который в свою очередь по своей химической структуре близок к катинону, являющемуся одним из психоактивных компонентов катэ (*Catha edulis*). По своей химической структуре он также близок к амфетамину. Согласно сообщениям, действие этого вещества аналогично действию других наркотикоподобных стимуляторов, таких как кокаин, амфетамин и МДМА (экстази), хотя обстоятельных исследований его фармакологических и токсических свойств не проводилось.

30. Впервые злоупотребление мефедроном было отмечено в 2007 году в Соединенном Королевстве. К 2008 году масштабы злоупотребления им в Европе настолько возросли, что Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН) был уведомлен о возможности мониторинга этого вещества при помощи системы раннего оповещения Европейского союза. В отдельных случаях злоупотребление мефедроном, особенно в сочетании с другими веществами, приводило к смертельному исходу. В 2010 году возросло число сообщений об изъятиях мефедрона или злоупотреблении им в других регионах, помимо Европы, например, в странах Северной Америки, Юго-Восточной Азии и Океании, в частности в Австралии и Новой Зеландии.

31. Мефедрон легко приобрести через Интернет, а также в розничных магазинах ("смарт-шопах") в ряде стран. Оборотом и распределением мефедрона занимаются организованные преступные группы. Мефедрон рекламируется как соль для ванн, подкормка для растений и химикат для исследований, что, как можно предположить, делается для отвлечения внимания органов по контролю над наркотиками и предотвращения принятия юридических действий по запрещению торговли этим веществом. Как представляется, мефедрон не предназначен для каких-либо законных видов использования.

32. Во многих странах, в которых мефедрон еще не находится под контролем как аналог меткатамина, он весьма быстро стал объектом национального контроля. Правительства других стран планируют включить это

вещество в сферу действия национального законодательства или уже предприняли определенные шаги с этой целью. Кроме того, в Европе, где злоупотребление мефедрон было отмечено впервые и где оно получило наибольшее распространение, Совет Европы принял решение о проведении официальной оценки риска, связанного с этим веществом. Комитет с удовлетворением отмечает эти меры, которые свидетельствуют о том, что правительства могут оперативно реагировать на новые тенденции в области злоупотребления наркотиками.

33. Вместе с тем мефедрон – не единственный появившийся в последнее время наркотик – аналог стимулирующего действия, являющийся предметом злоупотребления. Например, только в Европе ЕЦМНН ведет мониторинг в отношении 15 других "аналогов" катинона. В Соединенном Королевстве, в частности, отмечено злоупотребление метедроном и метилоном, которые также являются аналогами меткатинона. Кроме того, в Европе отмечено злоупотребление нафироном – еще одним синтетическим соединением стимулирующего действия, который не относится к катинону.

34. В тех странах, в которых национальное законодательство не предусматривает возможность составления списков типовых контролируемых веществ, список веществ, подпадающих под национальный контроль, подлежит исправлению с учетом каждого нового выявленного наркотика-аналога или другого вещества, признанного проблематичным. Например, недавно в Японии в сферу национального контроля был включен 51 наркотик (в том числе мефедрон и сальвинорин А – вещество, получаемое из растения *Salvia divinorum*). Беларусь, Бразилия и Финляндия также сочли целесообразным внести изменения в свое национальное законодательство о контроле над наркотиками и включить ряд наркотиков-аналогов в список контролируемых веществ.

35. Правительствам хорошо известно о том, что масштабы злоупотребления новыми веществами быстро растут как внутри регионов, так и за их пределами. Комитет рекомендует всем правительствам пристально следить за тенденциями в области злоупотребления наркотиками на их территории с целью выявления таких новых веществ, являющихся предметом

злоупотребления, как стимуляторы-аналоги. В этой связи правительствам следует контролировать интернет-форумы для выявления тех веществ, которые могут прийти на смену мефедрону в результате того, что все большее число стран включают это вещество в сферу национального контроля. Правительствам настоятельно рекомендуется доводить до сведения Комитета и ВОЗ информацию о новых тенденциях в области злоупотребления психоактивными веществами. В случае необходимости правительствам, которые еще не сделали этого, следует принять незамедлительные меры по включению мефедрона и других наркотиков-аналогов в сферу национального контроля для возбуждения уголовного преследования в отношении лиц, ответственных за их распространение. С этой целью правительства могли бы рассмотреть вопрос о составлении списков типовых контролируемых веществ, если это допускает национальное законодательство.

36. Кроме того, учитывая тот факт, что злоупотребление мефедрон имеет место во многих регионах и что он, как представляется, контрабандным путем перевозится из одного региона в другой, правительства могли бы рассмотреть вопрос о целесообразности уведомления Генерального секретаря о проблемах, связанных со злоупотреблением мефедрон на их территории, с целью включения этого вещества в любой из списков Конвенции 1971 года. В этой связи Комитет отмечает, что в течение определенного времени ВОЗ не имела возможности созвать совещание Комитета экспертов по лекарственной зависимости для оценки веществ с целью их возможного включения в списки Конвенции 1961 года и Конвенции 1971 года, что имело серьезные последствия для функционирования международной системы контроля над наркотиками.

37. В этой связи Комитет настоятельно призывает правительства и международные учреждения, такие как ЮНОДК, через его Секцию лабораторного и научного обеспечения, и ВОЗ, разработать эффективные меры по решению проблемы наркотиков-аналогов. С учетом той ответственности, которую ВОЗ несет в соответствии с Конвенцией 1961 года и Конвенцией 1971 года, Комитет призывает ВОЗ в качестве первого шага как можно скорее возобновить свою деятельность по оценке новых веществ.

iv. Злоупотребление летучими органическими соединениями, именуемыми "попперсами"^{xii}

38. Комитет отмечает, что правительства ряда стран, в частности в Южной Америке, сталкиваются с проблемами злоупотребления (путем вдыхания) летучими органическими соединениями, содержащими различные алкилнитриты, например амил-нитрит. Эти смеси, которые принято называть "попперсами", в настоящее время не подпадают под международный контроль. Они не относятся к наркотикам-аналогам, однако злоупотребление ими вызывает обеспокоенность в связи с их пагубным воздействием на здоровье. С учетом этого Комиссия в своей резолюции 53/13, озаглавленной "Употребление "попперсов" как новая тенденция в области злоупотребления наркотиками в некоторых регионах", предложила государствам-членам предпринять шаги для решения проблемы потребления "попперсов" и распространять информацию о передовом опыте в области противодействия этой новой тенденции. В этой резолюции Комиссия предложила также государствам-членам направлять имеющуюся информацию о злоупотреблении "попперсами" Комитету и другим заинтересованным сторонам. Учитывая обеспокоенность тем, что злоупотребление "попперсами" пагубно воздействует на здоровье, Комитет рекомендует государствам-членам доводить до сведения ВОЗ информацию о проблемах со здоровьем, связанных с таким злоупотреблением.

v. Травяные смеси, содержащие синтетические каннабиноиды^{xiii}

39. В последнее время во многих странах органы здравоохранения и органы, ведающие вопросами лекарственного обеспечения, обращают особое внимание на травяные смеси под торговым названием "Спайс" ("Spice"). Хотя продукты с этим названием рекламируют как растительные смеси, не предназначенные для потребления человеком, они используются для курения и, согласно сообщениям, вызывают у потребителей психоактивные эффекты, аналогичные тем, какие вызывает каннабис. В этих травяных смесях были выявлены в малом количестве синтетические каннабиноиды, что вызывает обеспокоенность в отношении их аддитивного

потенциала и возможных последствий для здоровья.

40. Для получения дополнительной информации о злоупотреблении продуктами "Спайс" Комитет на-правил правительствам отдельных стран во всех регионах письмо с просьбой предоставить данные о распространенности употребления продуктов "Спайс", ориентировочную информацию о потребителях этих продуктов, данные о проблемах со здоровьем, вызванных употреблением этих продуктов, а также данные об аддитивном потенциале их компонентов. Комитет изучил полученную от правительств информацию, а также сообщения о продуктах "Спайс", представленные такими органами по контролю злоупотребления психоактивными веществами, как Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН).

41. Продукты "Спайс" приобретаются главным образом через Интернет, а также в магазинах некоторых крупных городов. Продукты "Спайс" рекламируют как смеси из нескольких видов растений, однако имеются сообщения о том, что перечисленные в качестве компонентов растительные материалы могут и не присутствовать в некоторых продуктах "Спайс". В ряде европейских стран и в Соединенных Штатах были проведены судебно-экспертные исследования с целью определения психоактивных компонентов в продуктах "Спайс" и было установлено наличие нескольких синтетических каннабиноидов, а именно JWH-018, CP 47,497 и его гомологов и HU-210, причем ни одно из этих веществ не подпадает под международный контроль. Эти синтетические каннабиноиды присутствовали не во всех продуктах "Спайс" и не во всех партиях одного и того же продукта. Продукты "Спайс" можно купить во многих странах, однако в настоящее время не известно, где они производятся.

42. Информация о психоактивных эффектах употребления продуктов "Спайс" была получена прежде всего из отдельных сообщений на Интернет-форумах, в которых потребители продуктов "Спайс" отмечали ощущение наркотического опьянения, подобного тому, какое вызывает каннабис. Обнаруженные в продуктах "Спайс" синтетические каннабиноиды первоначально производились для исследования эндогенных каннабиноидных рецепторов и не

предназначались для использования в качестве фармацевтических продуктов; поэтому об их токсическом действии на организм человека мало что известно. Однако несмотря на отсутствие исследовательских данных о воздействии этих синтетических каннабиноидов на людей, исследования их воздействия на животных и исследования в лабораторных условиях указывают на то, что эти вещества, возможно, являются даже более сильно-действующими, чем каннабис. Обеспокоенность вызывают возможные риски для здоровья, связанные с употреблением этих синтетических каннабиноидов и с поглощением в неизвестных количествах таких веществ, негласно добавленных в смеси трав в продуктах "Спайс".

43. Комитет отмечает, что, заботясь о здоровье населения, власти ряда стран приняли меры для регулирования вопросов, связанных с использованием некоторых синтетических каннабиноидов и содержащих их продуктов, а также с торговлей ими. В нескольких странах, в том числе в Австрии, Германии, Люксембурге, Польше и Франции, некоторые или все синтетические каннабиноиды, наиболее часто обнаруживаемые в продуктах "Спайс" (JWH-018, CP 47,497 и его три гомолога и HU-210), были добавлены в национальные списки контролируемых веществ. В Соединенных Штатах HU-210 уже находится под контролем как структурный аналог ТГК.

44. Известно, что помимо синтетических каннабиноидов, выявленных в продуктах "Спайс", существует множество других синтетических веществ, которые действуют как агонисты эндоканнабиноидных рецепторов и могут оказывать действие, аналогичное действию каннабиса. Химическая структура многих из этих синтетических каннабиноидов отличается от структуры ТГК; по этой причине эти вещества невозможно обнаружить с помощью обычных методов, используемых для обнаружения наркотиков. Неконтролируемые синтетические каннабиноиды могут появляться на рынке, потому что это позволяет обойти существующие правила контроля над наркотиками. Для решения этой проблемы Консультативный комитет по вопросам злоупотребления наркотиками рекомендовал правительству Соединенного Королевства принять законодательство, касающееся не конкретных каннабиноидов, а групп

структурно родственных каннабиноидов. Равным образом, в Люксембурге все синтетические агонисты каннабиноидных рецепторов были добавлены в список контролируемых психотропных веществ.

45. Комитет настоятельно призывает правительства пристально следить за развитием проблемы злоупотребления синтетическими каннабиноидами, которые часто продаются на рынке в виде таких безобидных продуктов, как ароматические травы, чтобы избежать обнаружения органами наркоконтроля. Посредством мониторинга пользовательских форумов в Интернете и интернет-магазинов можно сразу же предупреждать правительства об опасности злоупотребления продуктами, которые, возможно, содержат синтетические каннабиноиды, как только такие продукты появляются на рынке. Кроме того, следует провести расследования, чтобы определить местонахождение производителей продуктов "Спайс" и, в частности, источник синтетических каннабиноидов, используемых в таких продуктах. Комитет предлагает всем правительствам предоставить Комитету и ВОЗ всю имеющуюся информацию относительно злоупотребления в их странах травяными смесями, такими как продукты "Спайс", и содержащимися в них синтетическими каннабиноидами.

vi. Контроль над кетамином^{xiv}

46. В последние несколько лет Комитет с обеспокоенностью отмечает поступающие сообщения о злоупотреблении кетамином и незаконном обороте кетамин-вещества, на которое в настоящее время не распространяется международный контроль. В своих ежегодных докладах Комитет неоднократно обращал внимание правительств на проблему широкого распространения злоупотребления кетамином, особенно среди молодежи, в Восточной и Юго-Восточной Азии и незаконного оборота кетамин-вещества в этом регионе и других регионах, включая Северную и Южную Америку.

47. По мнению Международной организации уголовной полиции (Интерпол), незаконный оборот кетамин-вещества и злоупотребление им представляют собой новый комплекс проблем. Злоупотребление кетамином получает все более широкое распространение в странах Европы, особенно в Испании и Соединенном Королевстве. Незаконный оборот кетамин-вещества

привлекает организованные преступные группы, поскольку он приносит высокую прибыль, – в Европе и других регионах ежегодно изымают сотни килограммов этого вещества.

48. В марте 2006 года информация об этом веществе была подвергнута критическому анализу Комитетом экспертов ВОЗ по лекарственной зависимости. Однако Комитет экспертов пришел к выводу, что представленная ему информация не являлась достаточным основанием для включения кетамина в список веществ, подлежащих между-народному контролю.

49. В этих условиях Комиссия по наркотическим средствам приняла резолюцию 49/6, озаглавленную "Включение кетамина в список контролируемых веществ", с тем чтобы помочь правительствам в принятии надлежащих мер по борьбе с утечкой кетамина и злоупотреблением им. В этой резолюции Комиссия призвала государства-члены рассмотреть вопрос об установлении контроля за использованием кетамина посредством включения его в список веществ, находящихся под контролем согласно их национальному законодательству, если этого требует внутренняя обстановка.

50. В своем докладе за 2006 год⁴⁵ Комитет приветствовал принятие Комиссией по наркотическим средствам резолюции 49/6 и призвал все правительства незамедлительно выполнить положения этой резолюции. В частности, Комитет рекомендовал всем заинтересованным правительствам принять меры для определения численности населения, злоупотребляющего кетамином, и, если это оправдано, распространить на кетамин действие их национального законодательства. Кроме того, Комитет настоятельно призвал все правительства предоставить ВОЗ и Комитету всю имеющуюся информацию о злоупотреблении кетамином в их странах, с тем чтобы содействовать Комитету экспертов ВОЗ по лекарственной зависимости в проведении оценки кетамина с целью его возможного включения в один из списков Конвенции 1971 года.

51. В марте 2007 года Комиссия по наркотическим средствам приняла

резолюцию 50/3, в которой она рекомендовала государствам-членам рассмотреть во-прос о принятии комплекса упреждающих мер, с помощью которых их правительственные учреждения могли бы содействовать своевременному выявлению утечки кетамина.

52. В августе 2008 года Комитет разослал правительствам всех стран вопросник, в котором просил предоставить ему информацию о конкретных законодательных и административных мерах, принятых во исполнение резолюции 49/6 Комиссии по наркотическим средствам, в том числе информацию о мерах контроля за кетамином и данные о ввозе, вывозе, изъятиях и обороте этого вещества и злоупотреблении им.

53. По состоянию на 1 ноября 2009 года Комитет получил запрошенную информацию от 87 стран и 7 территорий. Правительства 48 стран и территорий сообщили о включении кетамина в перечень веществ, находящихся под контролем согласно национальному законодательству, во исполнение резолюции 49/6 Комиссии по наркотическим средствам, а правительства 43 стран и территорий сообщили о принятии законодательных положений или административных мер с целью выполнения этой резолюции. Из числа стран и территорий, еще не установивших контроль над кетамином, 12 сообщили о том, что их внутренняя обстановка требует принятия соответствующих мер, в основном по причине роста злоупотребления этим веществом.

54. В связи с вопросом о контроле за законной международной торговлей кетамином 50 заполнивших вопросник стран сообщили о введении ими требования о получении разрешений на ввоз и вывоз кетамина, а одна страна сообщила о подготовке к введению такого требования; еще в двух странах введено требование только о получении разрешения на ввоз. Значительное большинство (67) ответивших на вопросник стран и территорий смогли предоставить точную информацию о совокупном годовом объеме производства, ввоза и вывоза кетамина. Подробные сведения о злоупотреблении кетамином и его незаконном обороте, а также информацию об изъятиях кетамина представили 31 страна и территория. Хотя в большинстве ответов сообщалось об изъятии большого количества мелких партий кетамина, несколько стран, в том числе Германия, Китай, Малайзия,

⁴⁵ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2006 год ..., пункт 202.

Таиланд и Филиппины, сообщили об изъятии крупных партий этого вещества.

55. Комитет продолжал регулярно передавать поступающую от правительств информацию в ВОЗ для ее использования в рамках критического анализа ВОЗ в связи с оценкой кетамина на предмет его возможного включения в один из списков меж-дународных конвенций о контроле над наркотиками. Комитет призывает все правительства и впредь

предоставлять ему и ВОЗ всю соответствующую информацию о незаконном обороте кетамина и злоупотреблении этим веществом в их странах.

56. Комитет начал публиковать на защищенной странице своего веб-сайта информацию о введенных отдельными странами требованиях о получении разрешений на ввоз и вывоз кетамина.

IV. Утечка находящихся под международным контролем веществ и злоупотребление ими

i. Незаконные интернет-аптеки и изъятия законно изготовленных веществ, заказываемых через Интернет и доставляемых почтой^{xv}

1. 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 году *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 ее лишь при определенных 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.

2. 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 Руководства. 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, лишней 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

3. 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 еще 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.

4. В этой связи была отмечена еще 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 полагает, 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 заинтересованному компетентному органу. 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 отчетности, 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.

5. 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 отправлений на территорию и с территории стран, а также о необходимости более широкого информирования сотрудников

правоохранительных органов о требуемых мерах контроля, хотя с учетом объема ввозимых и вывозимых почтовых отправлений 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.

6. 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 международных 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 ее в страны, в которых действуют менее строгие меры контроля. Комитет хотел бы еще 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.

(b) Информация об изъятиях почтовых отправлений, содержащих вещества, находящиеся под международным контролем

7. В соответствии с резолюцией 50/11 Комиссии по наркотическим средствам Комитет собирает информацию об изъятиях почтовых отправлений, содержащих вещества, находящиеся

под между-народным контролем, в том числе заказанные через Интернет. К настоящему времени Комитету посту-пило свыше 12 000 сообщений об изъятии почтовых отправлений, 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.

8. Согласно информации, сообщенной Комитету, странами и территориями происхождения большин-ства изъятых лекарственных препаратов были Индия (на которую пришлось 58 процентов всех изъятых веществ), Соединенные Штаты Америки, Китай и Польша. По имеющимся сведениям, помимо нацио-нальных почтовых служб для контрабанды нарко-тиков (как лекарственных препаратов, так и запре-щенных наркотических средств) используются и службы курьерской экспресс-доставки. Наиболее часто изымавшимися разрешенными психотропными веществами были диазепам и фентермин. Из разре-шенных наркотических средств чаще всего изыма-лись метадон и кодеин, из прекурсоров – эфедрин и псевдоэфедрин. Наиболее часто изымались сле-дующие наркотики незаконного происхождения: каннабис, кат, амфетамин, кокаин, героин и JWH-122 (синтетический каннабиноид).

(с) Развитие ситуации с незаконно действующими интернет-аптеками

9. Торговля веществами, находящимися под меж-дународным контролем, через незаконные интернет-аптеки продолжает процветать, а сами аптеки поль-зуются все более разнообразными средствами для осуществления своей деятельности. После того как несколько поисковых интернет-серверов запретили использовать в рекламных ссылках зарегистри-рованные товарные знаки лекарственных препара-тов, отпускаемых по рецепту врача, незаконные интернет-аптеки стали все активнее рекламировать свои веб-сайты через интернет-форумы и социаль-ные сети. Помимо размещения рекламы в социаль-ных сетях интернет-аптеки продолжают рекламиро-вать свои веб-сайты путем рассылки спам-сообще-ний по электронной почте: почти 25 процентов спама в электронной почте приходится на рекламу лекарственных средств. Для того чтобы создать видимость легитимной деятельности, незаконные интернет-аптеки

прибегают к целому ряду ухищ-рений. К ним относятся размещение на веб-сайте высказываний и фотографий мнимых врачей, а также незаконное использование логотипов, в том числе принадлежащих национальным органам по регули-рованию обращения лекарственных средств. По данным ВОЗ, более 50 процентов лекарственных средств, приобретаемых в незаконных интернет-аптеках, являются поддельными.

10. Меры борьбы с незаконно действующими интернет-аптеками принимает целый ряд националь-ных и международных организаций и ассоциаций. К таким мерам относится выдача лицензий законно действующим аптекам и создание реестра проверен-ных интернет-аптек, с которым могут сверяться потенциальные потребители. Проводятся кампании по информированию населения о рисках, связанных с приобретением лекарственных средств в незакон-ных интернет-аптеках. Информационную работу с населением проводят как государственные, так и частные организации. В ряде стран предприятия частного сектора, занимающиеся регистрацией до-менных 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.

ii. Незаконные интернет-аптеки^{xvi}

1. На пятьдесят второй сессии Комиссии по наркотическим средствам в марте 2009 года было обнародовано разработанное Комитетом Руковод-ство для правительств по предупреждению незаконной торговли через Интернет веществами, находящимися под международным контролем⁴⁶. Затем это Руководство было направлено компе-тентным органам всех стран. Комитет надеется, что Руководство поможет каждому правительству опре-делить меры контроля, которые наиболее

⁴⁶ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.XI.6.

подходят для их страны. Некоторые рекомендации, особенно те, которые касаются положений трех между-народных договоров о контроле над наркотиками, необходимо выполнить всем правительствам. Кроме того, для обеспечения согласованности усилий на международном уровне всем государствам следует выполнять основные требования, касающиеся информационного обмена и сотрудничества. Коми-тет призывает все правительства незамедлительно и в максимально полном объеме осуществить реко-мендации, содержащиеся в Руководстве. В 2010 году всем правительствам будет направлен вопросник, с помощью которого Комитет проведет оценку про-гресса, достигнутого в осуществлении Руководства.

2. В соответствии с резолюцией 50/11 Комиссии по наркотическим средствам Комитет в марте 2009 года направил всем правительствам стандартный образец уведомления, который следует использовать странам для представления сведений об изъятиях находящихся под международным контролем веществ, которые были заказаны через Интернет и доставлялись по почте. Комитет получил первые ответы, содержащие данные за 2008 год, которые свидетельствуют о широкой географии по-ставок различных незаконно продаваемых фарма-цевтических препаратов, содержащих контроли-руемые вещества. Комитет будет и далее собирать информацию об изъятиях и представлять в своих ежегодных докладах подробный анализ полученной информации. Комитет предлагает всем правитель-ствам, которые еще не сделали этого, создать национальные механизмы для сбора данных и их представления Комитету в соответствии с требо-ванием Комиссии, содержащимся в ее резо-люции 50/11.

3. Комитет с удовлетворением отмечает, что в некоторых странах принято законодательство, при-званное противодействовать незаконной торговле контролируемыми веществами через интернет-аптеки. В Соединенных Штатах в октябре 2008 года был принят закон Райана Хайта о защите прав потребителей применительно к онлайн-вым аптекам (см. пункт 411 ниже), который внес дополнения в Закон о контролируемых веществах и Закон об импорте и экспорте контролируемых веществ, добавив ряд новых положений, направленных на предупреждение незаконного распределения и от-пуска контролируемых веществ с помощью

Интер-нета. В Бельгии в январе 2009 года был издан пересмотренный королевский указ, содержащий конкретные законодательные требования к интер-нет-аптекам и запрещающий торговлю через Интернет лекарственными средствами, отпускае-мыми по рецепту.

4. Все более значительная часть незаконных трансграничных торговых сделок с контроли-руемыми на международной основе веществами осуществляется с использованием современных ин-формационных и коммуникационных технологий, например Интернета и международных перего-ворных центров. Комитет призывает правительства принять надлежащие меры для предупреждения такого неправомерного использования современных коммуникационных технологий. Комитет также просит все правительства рассмотреть вопрос о принятии мер для оказания воздействия на лиц, несущих ответственность за управление веб-сайтами и другими современными коммуникационными технологиями, в целях предупреждения или пре-крашения незаконной деятельности.

iii. Злоупотребление
фармацевтическими препаратами,
содержащими наркотические
средства или психотропные
вещества^{xvii}

5. На протяжении многих лет Комитет неоднократно обращал внимание правительств на рост злоупотребления лекарственными средствами рецептурного отпуска, содержащими контролируемыми веществами. В своем ежегодном докладе за 2009 год Комитет, в частности, посвятил специальную тему этой проблеме, для того чтобы подчеркнуть необходимость уделения ей правительствами повышенного внимания и принятия соответствующих контрмер. С 2009 года злоупотребление рецептурными лекарственными средствами продолжало распространяться во всех регионах мира, и в связи с этим в некоторых странах возникли серьезные медицинские и социальные проблемы. В Северной Америке и Южной и Юго-Восточной Азии, а также в некоторых странах Европы и Южной Америки злоупотребление такими лекарствами существенно возросло в последние годы. В Соединенных Штатах, например, злоупотребление такими средствами является более

распространенным, чем употребление любых других веществ, находящихся под международным контролем, за исключением каннабиса. В Германии и Российской Федерации седативные средства и транквилизаторы, содержащие бензодиазепины, находятся на втором по популярности месте среди групп веществ, являющихся предметом злоупотребления. Чаще всего сообщалось о злоупотреблении такими веществами, как опиоиды, содержащие бупренорфин, кодеин, гидрокодон, метадон и оксикодон, седативные средства и транквилизаторы, содержащие бензодиазепины, барбитураты или ГОМК, и стимуляторы.

6. Многие правительства также сообщали о злоупотреблении отпускаемыми по рецепту лекарственными средствами путем инъекций, что увеличивает риск заражения ВИЧ, гепатитом В и гепатитом С. Эта проблема отмечалась, в частности, в Южной Азии, где путем инъекций чаще всего употребляют такие отпускаемые по рецепту лекарственные средства, как бензодиазепины и бупренорфин. Медико-санитарное обслуживание лиц, употребляющих наркотики путем инъекций, находится в регионе на довольно низком уровне, что повышает вероятность совместного использования наркоманами инъекционного инструментария.

7. Особую обеспокоенность у Комитета вызывают участвовавшие в последние годы сообщения о злоупотреблении рецептурными лекарственными средствами, содержащими психотропные вещества. Согласно опубликованному недавно докладу СИКАД о злоупотреблении наркотиками в Северной и Южной Америке, коэффициент распространенности злоупотребления в течение последнего года транквилизаторами рецептурного отпуска среди учащихся средних школ в Боливии (Многонациональном Государстве), Парагвае и Колумбии превышал 6 процентов. Правительство Сингапура сообщило о значительном росте злоупотребления седативными средствами и транквилизаторами, содержащими бензодиазепины. Ряд стран сообщили о росте смертности в связи со злоупотреблением психотропными веществами.

8. Хотя количество правительств, осознающих проблему расширения злоупотребления лекарственными средствами рецептурного отпуска, содержащими психотропные вещества, неуклонно растет, масштабы этой проблемы в мире остаются в значительной степени заниженными по сравнению со злоупотреблением

рецептурными лекарствами, содержащими наркотические средства. Кроме того, Комитет обеспокоен тем, что широкая общественность, в частности молодежь, не информируется должным образом о пагубных последствиях такого злоупотребления.

9. Злоупотребление отпускаемыми по рецепту лекарствами, содержащими психотропные вещества, как и злоупотребление рецептурными лекарственными средствами в целом, приобрело популярность главным образом вследствие того, что оно осуждается не так сурово, как злоупотребление незаконно изготавливаемыми наркотиками, а также из-за уверенности в том, что такие препараты могут быть получены законным путем (например, через работников сферы здравоохранения), и ошибочного представления о том, что злоупотребление такими веществами не вредит здоровью.

10. Комитет обеспокоен также возможной причастностью медицинских работников, которые могут умышленно или непреднамеренно так или иначе способствовать росту злоупотребления лекарственными средствами, отпускаемыми по рецепту. По данным самого последнего Национального обследования проблемы потребления психоактивных средств и здоровья населения в Соединенных Штатах, большинство лиц, злоупотребляющих рецептурными лекарственными средствами и получивших такие препараты от друзей или родственников, указали, что друзья или родственники получали их на законных основаниях по рецепту. Исследование показало, что во многих странах медицинские работники не имеют достаточной профессиональной подготовки в вопросах прописывания и отпуска контролируемых веществ и выявления случаев злоупотребления ими. Кроме того, одним из факторов, способствующих незаконному потреблению рецептурных лекарственных средств в некоторых регионах, в частности в Южной Азии, является отпуск таких лекарств аптекарями без рецепта.

11. Учитывая проблемы, связанные со злоупотреблением рецептурными лекарственными средствами, правительства многих стран приняли меры для борьбы с этим растущим злом. Например, правительство Сингапура требует от практикующих врачей предоставлять информацию о продолжительности периода лечения, а также дозировке и количестве отпускаемых по рецепту лекарств, назначаемых предполагаемым наркоманам. Правительства Германии и Соединенных Штатов разработали целевые планы

действий для контроля и сокращения масштабов злоупотребления рецептурными лекарственными средствами. Однако многое еще предстоит сделать.

12. Важнейшим первым шагом является улучшение понимания характера и масштабов злоупотребления отпускаемыми по рецепту лекарственными средствами с целью разработки целенаправленных ответных мер. Хотя в последнее время появился целый ряд исследований и научных материалов, посвященных злоупотреблению рецептурными лекарственными средствами, информация об этой проблеме в большинстве стран остается крайне ограниченной. Отсутствие данных о масштабах злоупотребления вызывает особую обеспокоенность в Африке, где свободная продажа рецептурных лекарственных средств на нерегулируемых рынках, находящихся вне сферы контроля органов здравоохранения, представляет серьезную проблему. Как отмечал Комитет в своем ежегодном докладе за 2009 год, правительствам следует включать лекарства рецептурного отпуска, содержащие контролируемые вещества, в национальные обследования по проблеме злоупотребления психоактивными средствами в целях получения информации о характере и масштабах этой проблемы. В одних странах, где это уже сделано, содержащиеся в обследованиях вопросы о злоупотреблении рецептурными лекарственными средствами, носят, как правило, общий характер и не позволяют сделать определенные выводы. В некоторых других странах вопросы о злоупотреблении психотропными веществами в таких обследованиях вообще отсутствуют, возможно, по той причине, что более серьезной проблемой считается высокий уровень злоупотребления опиоидными анальгетиками. Во всех таких случаях национальные обследования необходимо доработать путем включения в них как общих, так и конкретных вопросов о типах употребляемых веществ.

13. Во-вторых, хотя в некоторых странах и отмечается значительный прогресс в повышении осведомленности о пагубных последствиях злоупотребления рецептурными лекарственными средствами, многие люди, в том числе и медицинские работники, до сих пор не сознают, что злоупотребление такими лекарственными средствами, содержащими контролируемые вещества, может быть так же опасно, как и незаконное употребление других психоактивных средств, таких как героин и кокаин. Поэтому правительствам необходимо разработать и начать

осуществлять эффективные стратегии профилактической деятельности, и эти стратегии должны быть ориентированы как на широкую общественность, так и на медицинских работников, которые должны быть лучше информированы об опасностях, связанных со злоупотреблением рецептурными лекарственными средствами. Органам здравоохранения и профессиональным организациям следует разработать руководящие принципы и кодексы поведения и расширить программы профессиональной подготовки для медицинских работников с целью содействия обоснованному прописыванию и отпуску рецептурных лекарственных средств и сокращению масштабов злоупотребления ими.

14. В некоторых странах лекарственные средства рецептурного отпуска, часто являющиеся предметом злоупотребления, были изъяты из оборота или заменены разновидностями, которые менее подходят для злоупотребления. Хотя такой подход может быть частью эффективной стратегии борьбы со злоупотреблением некоторыми видами рецептурных лекарственных средств в долгосрочной перспективе, к применению таких подходов следует подходить с осторожностью, поскольку они могут ограничить доступность данных веществ на легальном рынке. Кроме того, лица, страдающие зависимостью, могут переключиться на другие формы злоупотребления, стремясь найти замену веществу или веществам, которыми они злоупотребляли ранее, и такие заменяющие вещества могут оказаться еще более вредными. Поэтому для предотвращения злоупотребления при одновременном обеспечении наличия отпускаемых по рецепту лекарств, предназначенных для использования в законных целях, необходим сбалансированный подход.

15. И последний, но не менее важный момент заключается в том, что для решения проблемы злоупотребления рецептурными лекарственными средствами необходимо принять меры для предотвращения незаконных поставок таких лекарств. В некоторых странах, помимо утечки из законных каналов, были выявлены случаи подпольного производства фармацевтических препаратов, содержащих контролируемые вещества. Это говорит о том, что злоупотребление лекарственными средствами рецептурного отпуска стало настолько распространенным, что наркоторговцы ищут новые пути удовлетворения спроса. Поэтому Комитет настоятельно призывает все правительства принять меры для предотвращения утечки и незаконного изготовления лекарственных средств рецептурного

отпуска в качестве эффективного средства предотвращения злоупотребления ими.

16. Некоторые психотропные вещества, являющиеся стимуляторами центральной нервной системы, используются в основном для лечения синдрома дефицита внимания и гиперактивности (СДВГ) – психического и поведенческого расстройства, которое обычно вызывает, помимо всего прочего, проблемы с обучением. Наиболее широко известным и чаще всего назначаемым, а в некоторых странах и единственным средством, используемым для лечения этого расстройства, является метилфенидат. В настоящее время некоторые страны все чаще ввозят и используют дексметилфенидат – более сильнодействующий стереоизомер метилфенидата (который контролируется в соответствии с Конвенцией 1971 года). Кроме того, для лечения СДВГ отдельно или в сочетании с другими препаратами используются амфетамин и дексамфетамин. Все три вышеупомянутые вещества включены в Список II Конвенции 1971 года, поскольку они, как считается, обладают незначительным или умеренным терапевтическим действием, а вероятность злоупотребления ими представляет серьезную опасность для здоровья населения. В гораздо меньших масштабах при лечении СДВГ используется также пемолин – вещество, включенное в Список IV Конвенции 1971 года. Совсем недавно был разработан лисдексамфетамин – неактивная форма дексамфетамина (после употребления это вещество в процессе обмена веществ в организме превращается в дексамфетамин), на которую не распространяется международный контроль. Считается, что это вещество обладает меньшим наркоманическим потенциалом, чем амфетамины и метилфенидат, и его использование при лечении СДВГ в некоторых странах расширяется. При лечении СДВГ используется и ряд других веществ, не подпадающих под международный контроль.

17. Диагностика СДВГ, особенно у детей, отнимает много времени и требует комплексной оценки различных параметров, касающихся состояния здоровья, развития и образования, которая позволяет убедиться в том, что проблемы с поведением и обучением не вызваны другими расстройствами или семейными обстоятельствами и окружающей обстановкой. Практика диагностирования СДВГ и его лечение с помощью стимуляторов центральной нервной системы, в первую очередь у детей, начала стремительно расширяться в Северной Америке около двух десятилетий назад, а затем распространилась на многие страны и регионы. Поскольку

употребление веществ, используемых для лечения СДВГ, повышает успеваемость и смягчает проблемы с поведением, на врачей, судя по поступавшим сообщениям, со стороны преподавателей или родителей оказывалось давление, с тем чтобы такие вещества назначались школьникам и студентам без постановки надлежащего диагноза СДВГ. Ранее считалось, что СДВГ страдают в основном школьники; однако СДВГ все чаще диагностируется также у детей дошкольного возраста и у взрослых и лечится с помощью таких стимуляторов, как метилфенидат.

18. Отчасти в результате описанного выше развития событий глобальное потребление веществ, применяемых при лечении СДВГ, за последние два десятилетия увеличилось, хотя объем потребления различных веществ, упомянутых выше, не был стабильным. В то время как в 90-е годы прошлого столетия общемировые объемы производства и потребления амфетаминов возросли и постоянно намного превышали объемы производства и использования метилфенидата, с 2000 года началась тенденция к их снижению. Производство и потребление пемолина в 90-е годы также было значительно выше и с тех пор сократилось. И наоборот, общемировой объем производства метилфенидата, который увеличился более чем в десять раз – с 4,2 т в 1992 году до 45,2 т в 2011 году – и в 2009 году превысил совокупный общемировой объем производства всех амфетаминов, продолжает расти. За тот же самый период расчетный объем мирового потребления вырос с 4,2 т (139 млн. статистических условных суточных доз (СУСД)) до 51 т (1,5 млрд. СУСД). Хотя у Комитета нет информации непосредственно об объемах потребления многих стимуляторов, таких как лисдексамфетамин, которые не подпадают под международный контроль, некоторые факторы указывают на то, что общий объем производства и использования стимуляторов центральной нервной системы при лечении СДВГ не стабилизируется.

19. Высокий спрос в Соединенных Штатах, где использование метилфенидата и других веществ при лечении СДВГ широко рекламируется, в том числе непосредственно среди потенциальных потребителей, и пропагандируется в школах, стал основной движущей силой производства и использования метилфенидата. Соединенные Штаты традиционно являются крупным производителем и потребителем метилфенидата, а также крупным импортером амфетаминов, используемых в производстве препаратов для лечения СДВГ. В этой стране расчетный объем

потребления⁴⁷ метилфенидата неуклонно и стремительно растет: он вырос с 1,5 СУСД на 1 000 жителей в день в 1992 году до 10,8 СУСД на 1 000 жителей в день⁴⁸ в 2011 году.

20. Использование метилфенидата для лечения СДВГ распространилось и на ряд других стран. В 1992 году доля Соединенных Штатов в общем предполагаемом объеме использования метилфенидата составила 86 процентов, а в 2011 году эта цифра снизилась до 69 процентов. Если в 1992 году об использовании метилфенидата сообщили 63 страны и территории, то в последние годы об этом сообщали более 100 правительств. В 2011 году в Канаде и Исландии второй год подряд был зафиксирован более высокий, чем в Соединенных Штатах, расчетный объем потребления в расчете на душу населения. Другие страны Европы и Океании с очень высоким уровнем потребления метилфенидата в расчете на душу населения входят также в число стран с очень высоким уровнем потребления амфетаминов в расчете на душу населения.

21. Следует отметить, что около половины стран и территорий в мире не сообщают о каком-либо использовании психотропных веществ, которые обычно применяются при лечении СДВГ. В частности, во многих странах, население которых гораздо моложе, чем в странах, которые сообщают о высоких уровнях потребления стимуляторов, используемых при лечении СДВГ, и в которых, предположительно, распространенность СДВГ должна быть довольно высокой, такие стимуляторы практически не используются.

22. Рост доступности и использования веществ, применяемых при лечении СДВГ, в частности метилфенидата, сопровождается частыми

сообщениями об утечке фармацевтических препаратов, содержащих эти вещества, из законных каналов распространения в сферу незаконного оборота и о злоупотреблении ими, особенно в странах, где уровни потребления достаточно высоки. Эти препараты, как правило, употребляют две группы: а) студенты и школьники, которые хотят повысить свою успеваемость и которые, похоже, игнорируют риски для здоровья, связанные с использованием таких веществ без надзора врача; и б) лица, злоупотребляющие стимуляторами амфетаминового ряда, которые размельчают, а затем нюхают, растворяют или вводят путем инъекций соответствующие вещества, например метилфенидат, или смешивают их с уличными наркотиками для создания так называемых "спидболов". В середине 90-х годов прошлого столетия в Соединенных Штатах уровень злоупотребления веществами, используемыми при лечении СДВГ, был не ниже, чем уровень злоупотребления незаконно изготавливаемыми стимуляторами⁴⁹. В то время как большинство других стимуляторов амфетаминового ряда были получены в результате незаконного производства, весь метилфенидат, обнаруженный на нелегальных рынках, стал, как считается, объектом утечки из внутренних каналов распространения.

23. Были выявлены многие методы организации утечки этих препаратов. Например, метилфенидат относится к числу веществ, которые чаще всего получают через нелегальные интернет-аптеки. В ряде стран, как сообщается, подростки и молодые люди не испытывают особых трудностей с получением препаратов, содержащих метилфенидат или амфетамины, от друзей или одноклассников. Кроме того, совершались проникновения в школы, откуда похищались лекарственные средства. Некоторые страны сообщали о том, что метилфенидат можно получить без рецепта в нарушение положений Конвенции 1971 года. Была выявлена по крайней мере одна преступная сеть, которая занималась подделкой заказов на препараты, содержащие метилфенидат⁵⁰.

⁴⁷ Конвенция 1971 года не требует от правительств представления Комитету статистических данных о потреблении психотропных веществ. В 2011 году Комиссия по наркотическим средствам в своей резолюции 54/6 просила правительства представлять Комитету статистические данные о потреблении психотропных веществ, с тем чтобы позволить ему оценить наличие психотропных веществ в странах и регионах. Некоторые правительства начали представлять такие статистические данные; однако пока полученной информации недостаточно для сопоставления статистических данных между странами и за различные годы.

⁴⁸ С 2010 года Соединенные Штаты представляли статистические данные о потреблении.

Предоставленные данные подтверждают крайне высокие уровни потребления.

⁴⁹ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2006 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.XI.11), пункт 87.

⁵⁰ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2009 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.XI.1), пункт 98.

24. Комитет признает целесообразность использования стимуляторов при лечении СДВГ, если они назначаются на основе правильного, тщательно поставленного диагноза и соответствующей оценки хода лечения. Тем не менее Комитет неоднократно выражал свою озабоченность по поводу высокого уровня потребления метилфенидата и других веществ, используемых при лечении СДВГ, ставшего причиной широко распространенной утечки фармацевтических препаратов, содержащих эти вещества, и злоупотребления ими. Комитет просил соответствующие страны обеспечить, чтобы меры контроля, предусмотренные в Конвенции 1971 года, применялись к стимуляторам, включенным в Список II Конвенции, и принять при необходимости дополнительные меры для предупреждения как утечки препаратов, содержащих это вещество, из законных каналов распределения, так и злоупотребления ими⁵¹. Комитет также неоднократно подчеркивал важность обучения и профессиональной подготовки медицинских специалистов по вопросам рационального использования психоактивных веществ для предотвращения злоупотребления лекарствами рецептурного отпуска. В этой связи Комитет отметил, что значительное расширение масштабов использования стимуляторов при лечении СДВГ во многих странах, возможно, объясняется неоправданно частым диагностированием этого расстройства и слишком частым назначением стимуляторов.

25. Утечка метилфенидата и других веществ, используемых при лечении СДВГ, прямая реклама среди населения с целью пропаганды применения этих веществ и широкое распространение информации о ненадлежащем применении таких веществ и злоупотреблении ими, а также о возможных источниках этих веществ способствовали формированию нелегального рынка препаратов, содержащих такие вещества. Поэтому Комитет обеспокоен неудержимо растущим потреблением метилфенидата в ряде стран. Отсутствие надлежащего контроля над запасами этих веществ, например в школах, частных домах и нелегальных интернет-аптеках, а также сохраняющееся среди потенциальных потребителей непонимание рисков для здоровья, связанных со злоупотреблением этими стимуляторами, может привести к увеличению масштабов утечки и злоупотребления.

⁵¹ Например, в рекомендации 24 Доклада Международного комитета по контролю над наркотиками за 2009 год.

26. Поэтому Комитет вновь заявляет, что правительства должны тщательно контролировать объемы потребления всех стимуляторов, которые используются при лечении СДВГ, и принимать все меры к тому, чтобы они прописывались в соответствии с принятой медицинской практикой, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 9 Конвенции 1971 года, и в соответствии с рекомендациями ВОЗ в отношении рационального использования психоактивных средств. Компетентным органам соответствующих стран следует также проявлять повышенную бдительность в отношении утечки и незаконного оборота стимуляторов, включенных в Список II и используемых при лечении СДВГ, а также злоупотребления ими. При необходимости, например, в школах, следует принимать соответствующие меры для обеспечения сохранности и надлежащего распространения таких средств. Специалисты-медики, выписывающие вещества для лечения СДВГ и органы здравоохранения, должны информировать широкую общественность, учащихся и особенно родителей юных пациентов об опасностях и последствиях злоупотребления такими веществами. Комитет вновь призывает все правительства сообщать ему о любых новых изменениях в сфере утечки, незаконного оборота этих веществ и злоупотребления ими.

v Международное сотрудничество в борьбе с тайным применением психоактивных веществ с целью облегчения совершения насильственных действий сексуального характера и других преступных деяний^{xviii}

27. Известно, что некоторые вещества, находящиеся под международным контролем, а также некоторые вещества, не подпадающие под такой контроль, используются для облегчения совершения насильственных действий сексуального характера или других преступных деяний. Эти вещества тайно добавляют в пищу или еще чаще в напитки в количестве, превышающем терапевтические дозы, с целью ослабления сопротивления жертв или лишения их способности вспомнить о том, что произошло. Наиболее широкое распространение получило использование флунизепема, полу-чившего название "наркотик для совершения изнасилования на свидании". Комитет неоднократно затрагивал вопрос о таком использовании и мерах, принимаемых правительствами и

промышленностью для решения таких проблем⁵².

28. В своей резолюции 52/8 Комиссия по наркотическим средствам рассмотрела проблему использования фармацевтических средств для облегчения насильственных действий сексуального характера ("изнасилование на свидании"). В своем докладе за 2009 год Комитет приветствовал принятие Комиссией резолюции 52/8 и настоятельно призвал все правительства как можно скорее выполнить эту резолюцию. Комитет указал также на случаи, когда эти фармацевтические средства применялись для ограбления жертв, например, для получения информации об их кредитной карте или использования их автомобилей, и предложил международному сообществу рассмотреть вопрос об осуществлении резолюции 52/8 Комиссии в связи с такими преступлениями, совершаемыми с применением наркотиков, включая насильственные действия сексуального характера⁵³. Комитет отмечает, что в результате этого вопрос о возможности использования фармацевтических средств в преступных целях для ослабления сопротивления потенциальных жертв был доведен до сведения широкой общественности и средств массовой информации. В частности, во многих сообщениях средств массовой информации, опубликованных во многих странах и регионах в 2010 году, подчеркивался тот факт, что совершению насильственных действий сексуального характера нередко способствует применение "наркотиков для изнасилования на свидании" и отсутствие до настоящего времени эффективных мер противодействия.

29. С учетом такого развития событий и в целях получения дополнительной информации о масштабах проблемы и принятых к настоящему времени мерах противодействия Комиссия по наркотическим средствам приняла в развитие своей резолюции 52/8 резолюцию 53/7, в которой она настоятельно призвала государства бороться с этим явлением, предпринимая, в частности, шаги по повышению уровня осведомленности населения о методах, применяемых

насильниками, и средствах правовой защиты, имеющихся у жертв, а также призвала государства делиться любым соответствующим опытом и результатами исследований с Комитетом и ЮНОДК. Кроме того, Комиссия предложила государствам содействовать проведению исследований в этой области для оценки масштабов этой проблемы, определения методов, применяемых насильниками, и используемых психоактивных веществ, находящихся или не находящихся под международным контролем. Кроме того, Комиссия настоятельно призвала соответствующие между-народные организации, включая Комитет, ЮНОДК и ВОЗ, собирать информацию и продолжать анализировать это явление с целью разработки общих определений и стандартов, в частности между-народных руководящих принципов проведения судебной экспертизы для установления факта присутствия психоактивных веществ, которые использовались для совершения насильственных действий сексуального характера или других преступных деяний.

30. Во исполнение резолюции 53/7 Комиссии по наркотическим средствам Комитет в июле 2010 года связался со всеми правительствами и обратил их внимание на эту резолюцию, а также просил представить ему информацию, о которой говорится в резолюции. К 1 ноября 2010 года на просьбу Комитета ответили 47 правительств.

31. Полученные к вышеуказанной дате ответы свидетельствуют о том, что преступные деяния с применением наркотиков совершаются во многих странах и регионах. Имеющаяся информация позволяет говорить о том, что психоактивные вещества, как правило, используются в отношении молодых женщин с целью совершения насиль-ственных действий сексуального характера. Вместе с тем по ряду стран имеется также информация о случаях применения наркотиков с целью грабежа и мошенничества с имуществом, жертвами которых, как правило, являются мужчины. Большинство правительств указали на трудности с предо-ставлением достоверных данных по этому вопросу в силу отсутствия по таким делам результатов судебной экспертизы и других свидетельств. В этой связи установить подлинные масштабы проблемы весьма трудно, и большинство стран, как представляется, располагают весьма скудными данными по этой проблеме.

⁵² Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2005 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.06.XI.1), пункты 37-39.

⁵³ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2009 год..., пункты 260-268.

32. Трудность сбора таких данных объясняется тем, что сами жертвы, порой, не знают о факте совершения преступления или не желают, либо не могут выступать с публичным обвинением. Во-первых, они могут не помнить о том, что произошло вследствие приема таких веществ. Во-вторых, поскольку используемые насильниками препараты не имеют вкуса, цвета и запаха, жертвы могут не подозревать о том, что они находились под их воздействием и, следовательно, могут не обращаться с просьбой о проведении судебно-медицинского анализа их крови или мочи. В-третьих, такие вещества, как гамма-бутиролактон (ГБЛ) и ГОМК, очень быстро метаболизируются и через несколько часов могут не оставлять в крови или моче никаких следов. Кроме того, в силу культурных традиций некоторых стран в случае насильственных действий сексуального характера сама суть этого преступления делает проблематичным обращение жертвы за профессиональной помощью, особенно в тех случаях, когда жертва была знакома с насильником до совершения преступления. Жертвы могут не сообщать о подобных инцидентах из чувства стыда и страха порицания или из-за позора, которому в некоторых обществах подвергаются жертвы таких преступлений. Поэтому сотрудники правоохранительных органов, расследующие дела о преступлениях, совершенных при помощи наркотиков, должны пройти специальную подготовку по методам опроса жертв таких преступлений. Таким образом, Комитет надеется, что правительства не будут ограничивать поиск таких данных официальными отчетами о преступлениях, а будут продолжать поиск данных практических наблюдений, например путем наведения справок у социальных работников, включая специальные службы и кризисные центры для женщин, и у медицинских работников для получения реалистичных оценок масштабов данной проблемы.

33. Комитет с удовлетворением отмечает, что многие страны приняли контрмеры для решения этой проблемы, как это рекомендовано в резолюции 53/7 Комиссии по наркотическим средствам. В этой связи Комитет приветствует инициативы, предпринятые рядом правительств в сотрудничестве с промышленностью с целью предупреждения утечки и использования лекарственных средств для совершения

преступлений с применением наркотиков, как это было сделано в 1990-х годах в отношении флунизепема, без ущерба для биологической доступности и медицинского применения соответствующих препаратов. Комитет призывает все правительства, которые еще не сделали этого и которые столкнулись с такими проблемами, рассмотреть вопрос о принятии соответствующих мер по предупреждению тайного применения психоактивных веществ для совершения насильственных действий сексуального характера или других преступных деяний.

34. Комитет принимает к сведению принятые и планируемые ЮНОДК и заинтересованными правительствами меры по разработке общих определений и руководящих принципов проведения судебной экспертизы для установления факта присутствия психоактивных веществ, которые использовались для совершения насильственных действий сексуального характера или других преступных деяний. Комитет приветствует эти инициативы и намерен поддерживать их в соответствии со своим мандатом. Кроме того, Комитет будет и далее следить за проблемами, связанными с совершением преступлений с применением наркотиков, обмениваться собранной информацией с ЮНОДК и другими международными органами, такими как ВОЗ, прилагать по мере необходимости дальнейшие усилия по разработке соответствующих мер противодействия и включать в необходимых случаях в будущие годовые доклады новую полученную информацию по этому вопросу.

vi Злоупотребление отпускаемыми по рецепту лекарственными средствами, содержащими контролируемые вещества^{xix}

35. В соответствии с международными договорами о контроле над наркотиками на государствах лежит обязанность принимать меры по предупреждению незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и злоупотребления ими. Это касается также фармацевтических препаратов, содержащих контролируемые вещества. Согласно соответствующим договорам и действующему в странах внутреннему законодательству большинство таких продуктов не выдаются без рецепта.

36. Возможности прежних основных каналов неза-конных поставок отпускаемых по рецепту лекар-ственных средств, содержащих наркотические сред-ства или психотропные вещества, например посредством организации утечки в сфере между-народной торговли, существенно сузились. Пра-вительства в сотрудничестве с Комитетом препят-ствуют утечке из каналов международной торговли. Вместе с тем Комитет отмечает, что в ряде стран растут масштабы утечки таких лекарственных средств рецептурного отпуска из каналов внут-реннего распределения. Кроме того, появляются но-вые возможности для незаконного оборота, напри-мер через незаконно действующие интернет-аптеки и посредством контрабанды в почтовых отпра-влениях.

37. Как отметил Комитет в своем докладе за 2006 год⁵⁴, об утечке фармацевтических препаратов из каналов внутреннего распределения по-прежнему сообщают далеко не все. Несмотря на то, что глобальная проблема злоупотребления отпускае-мыми по рецепту лекарственными средствами становится все более серьезной, получить всеобъ-емлющие данные о фактическом уровне злоупотреб-ления такими средствами по-прежнему трудно, поскольку в большинстве стран систематический сбор данных не ведется. Имеющаяся информация о злоупотреблении лекарственными средствами рецеп-турного отпуска в основном сводится к отдельным свидетельствам или к данным по одному-двум конкретным веществам (например, морфину или метадону).

38. В 2009 году сообщения о смерти ряда извест-ных артистов привлекли внимание широкой обще-ственности к проблеме злоупотребления лекар-ственными средствами рецептурного отпуска. Однако население в целом и средства массовой информации пока еще недостаточно осведомлены о характере этой проблемы. Злоупотребление отпус-каемыми по рецепту средствами очень часто пре-подносится как ошибочное употребление фарма-цевтических препаратов, которые неправильно при-меняются для снятия боли, депрессии, бессонницы и тревоги. Часто выпускается из виду то обстоя-тельство, что

наркоманический потенциал отпускае-мых по рецепту лекарственных средств, содержащих наркотические средства или психотропные ве-щества, может стать причиной их применения для собственного удовольствия или привести к наркомании. Наряду с широкой доступностью таких контролируемых веществ это обстоятельство спо-собствует росту злоупотребления ими.

39. Информация, которую страны представляют Генеральному секретарю в ответах на вопросник к ежегодным докладам, свидетельствует о том, что с проблемой незаконного оборота лекарственных средств рецептурного отпуска и злоупотребления ими сталкиваются почти все страны. В большинстве стран не налажен систематический сбор данных о злоупотреблении фармацевтическими препаратами, содержащими контролируемые вещества, или об их незаконном обороте. Данные по странам, в которых наблюдение за проблемой злоупотребления отпус-каемыми по рецепту лекарственными средствами ведется систематически в рамках обследования населения в целом или конкретных групп населения, указывают на широкую распространенность такого злоупотребления и, во многих случаях, на серьез-ность этой проблемы.

40. Во многих странах отпускаемые по рецепту лекарственные средства по масштабам злоупотреб-ления занимают второе или третье место среди различных категорий психоактивных средств. Среди отпускаемых по рецепту опиоидов чаще всего упо-минаются бупренорфин и метадон. К числу прочих опиоидов, особо отмеченных правительствами, относятся морфин, кодеин и петидин, при этом правительства некоторых стран сообщают о зло-употреблении психоактивными средствами, входя-щими в категорию "Прочие опиоиды". Практически в каждой стране отмечается злоупотребление седа-тивными средствами и транквилизаторами, при этом наиболее часто упоминаемыми веществами яв-ляются бензодиазепины, в частности альпразолам, клоназепам, диазепам и флунитразепам.

41. Большинство стран в целом все еще не сознают масштабы проблемы злоупотребления бензодиа-зепинами, в том числе в сочетании с алкоголем и/или такими незаконно изготавливаемыми наркотиками, как кокаин,

⁵⁴ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2006 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.XI.11), пункты 54-58.

героин или МДМА ("экстази"). В ответах на вопросник к ежегодным докладам многие правительства указали на то, что в их странах предоставляется наркологическая помощь лицам, злоупотребляющим бензодиазепинами или не установленными седативными веществами, и что масштабы злоупотребления бензодиазепинами становятся все более широкими, хотя достоверных данных не имеется.

42. В некоторых странах сбор данных о злоупотреблении отпускаемыми по рецепту лекарственными средствами ведется более систематично, и поэтому имеется более точная информация. Так, по данным проведенного в 2008 году Национального обследования проблемы потребления психоактивных средств и здоровья населения, отпускаемыми по рецепту лекарственными средствами в Соединенных Штатах злоупотребляют 6,2 млн. человек, т.е. больше, чем всех тех, кто злоупотребляет кокаином, героином, галлюциногенами, МДМА и ингалянтами. Аналогичная ситуация отмечается в Канаде. По данным за 2005 год, почти во всех крупных городах Канады (за исключением Ванкувера и Монреаля) большинство лиц, употребляющих психоактивные средства, приобретаемые на улице, пользуются опиоидами рецептурного отпуска, не имея на это оснований немедицинского характера. Согласно оценкам, такими опиоидами злоупотребляет 1-3 процента всего населения Канады. В Германии зависимостью от фармацевтических препаратов страдают 1,4-1,9 млн. человек. Власти Германии приступили к осуществлению программы мониторинга злоупотребления фармацевтическими препаратами среди пациентов наркологических центров. Во Франции, где уже на протяжении многих лет действует система общенациональной оценки распространенности зависимости от фармацевтических препаратов, отмечается злоупотребление фармацевтическими препаратами, особенно препаратами, содержащими бензодиазепины, бупренорфин и метадон. Аналогичные сообщения поступают от правительств ряда Скандинавских стран.

43. Особую обеспокоенность вызывает происходящее в последние годы расширение масштабов необоснованного употребления отпускаемых по рецепту лекарственных средств среди молодежи. Например, в Соединенных Штатах опиоидными

обезболивающими средствами злоупотребляют в основном молодежь (в возрасте 18-25 лет) и подростки (во возрасте 12-17 лет). Согласно данным, собранным для доклада за 2007 год в рамках Европейского проекта обследования школ по проблеме потребления алкоголя и наркотиков (ЭСПАД), в ряде стран Европы седативные средства или транквилизаторы без рецепта потребляет около 15 процентов учащихся.

44. В странах, в которых осуществляется систематический мониторинг проблемы злоупотребления лекарствами рецептурного отпуска, установлено, что они относятся к числу психоактивных средств, которые чаще, чем другие наркотики, вызывают смерть из-за передозировки. Так, в 2008 году в Соединенных Штатах, по данным Комиссии судебно-медицинских экспертов шт. Флорида, 2 184 человека умерли из-за злоупотребления лекарственными средствами рецептурного отпуска, содержащими находящиеся под международным контролем вещества (гидрокодон, оксикодон или метадон). В Соединенном Королевстве в 2008 году 27 процентов случаев смерти из-за наркотиков среди лиц в возрасте 16-24 лет были связаны прежде всего с употреблением метадона.

45. Наиболее часто упоминаются такие методы получения фармацевтических препаратов, содержащих контролируемые вещества, как использование поддельных рецептов, продажа рецептов, кражи (из аптек, больниц и врачебных кабинетов) и получение рецептов сразу у нескольких врачей. Вместе с тем в последние годы организованные преступные группы осознали наличие потенциального спроса на незаконно продаваемые лекарственные средства рецептурного отпуска и начали организовывать их утечку для сбыта по своим каналам наркоторговли. Важную роль в расширении незаконного рынка лекарственных средств рецептурного отпуска играют незаконно действующие интернет-аптеки.

46. По мнению Комитета, при выработке политики общественного здравоохранения компетентным национальным органам необходимо уделять больше внимания проблеме злоупотребления лекарственными средствами рецептурного отпуска. Комитет призывает правительства рассмотреть возможность принятия следующих мер для противодействия растущей проблеме

злоупотребления такими лекарственными средствами, содержащими вещества, находящиеся под международным контролем. Правительствам следует, по возможности, включать проблему злоупотребления лекарствами рецептурного отпуска в проводимые ими национальные обследования по проблемам наркомании с целью получения информации о масштабах злоупотребления наркотиками и типах наркотиков, являющихся предметом злоупотребления, что позволит им принимать наиболее подходящие стратегии в области контроля над наркотиками. Не менее важным, чем представление сообщений соответствующим международным организациям об изъятиях фармацевтических препаратов, содержащих вещества, находящиеся под международным контролем, является регулярное представление правоохранительными органами информации об изъятиях фармацевтических препаратов органам по контролю над наркотиками.

47. Комитет рекомендует правительствам внедрять и расширять программы мониторинга лекарственных средств рецептурного отпуска. Кроме того, для ограничения практики неадекватного прописывания лекарственных средств правительствам следует рассмотреть вопрос о расширении программ содействия рациональному применению лекарственных средств рецептурного отпуска. По мнению Комитета, следует приступить к осуществлению программ по информированию национальных и международных правоохранительных органов о том, что в плане контроля над наркотиками проблема злоупотребления лекарственными средствами рецептурного отпуска сопоставима с проблемой злоупотребления запрещенными наркотиками. В тех случаях, когда становится известно о противоправных действиях отдельных врачей или фармацевтов, необходимо применять соответствующие санкции. Комитет хотел бы напомнить правительствам о том, что продажу через интернет-аптеки веществ, находящихся под международным контролем, следует либо запретить, либо строго контролировать (см. пункты 269-272 ниже). Правительствам следует учитывать, что в связи с изменением тенденций в области злоупотребления наркотиками может потребоваться внесение корректировок в программы наркологической помощи. В том случае, если контролируемое вещество, являющееся предметом

злоупотребления, содержится в каком-либо лекарственном средстве рецептурного отпуска, необходимо определить и реализовать на практике адекватные варианты лечения.

vii Дальнейшие шаги в свете резолюции 51/13 Комиссии по наркотическим средствам: противодействие угрозе, создаваемой распространением через нерегулируемый рынок веществ, находящихся под международным^{xx}

48. Распространение наркотиков, находящихся под международным контролем, через нерегулируемый рынок, нередко имеющее место при участии организованных преступных сообществ и все более облегчающееся благодаря Интернету, превратилось в глобальную проблему, особенно актуальную для развивающихся стран. Прием лекарственных препаратов, приобретенных на нерегулируемом рынке и содержащих вещества, независимо от того, получены ли такие препараты в результате утечки из законных каналов распределения или в результате подделки, представляет серьезную опасность для здоровья и может приводить к зависимости, а иногда и к летальному исходу.

49. В прошлом Комитет привлекал внимание международного сообщества к широко распространенной практике сбыта лекарственной продукции на нерегулируемом рынке и рекомендовал правительствам всех стран, производителям фармацевтических товаров, профессиональным ассоциациям и международным организациям принять согласованные меры для борьбы с этим явлением⁵⁵. В 2007 году Комиссия по наркотическим средствам приняла резолюцию 51/13, посвященную проблеме распространения через нерегулируемый рынок веществ, находящихся под международным контролем, и предложила соответствующим международным организациям, таким как ВОЗ, Интерпол и ЮНОДК, по мере необходимости оказывать государствам-членам содействие в усилиях по решению данной проблемы.

⁵⁵ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2006 год ..., пункты 1-39.

50. Сотрудничество с производителями фарма-цевтических товаров и профессиональными ассоциациями необходимо для достижения долго-временных результатов в том, что касается со-кращения распространения лекарств через нерегулируемые рынки в глобальном масштабе, и в частности сокращения продаж контрафактной лекарственной продукции. Комитет признателен Международной целевой группе ВОЗ по борьбе с подделкой медицинской продукции за предпринимаемые ею совместно с Интерполом, Всемирной таможенной организацией, ЮНОДК и другими соответствующими партнерами, включая фармацев-тические ассоциации, усилия по решению проблем, связанных с нерегулируемыми рынками, а также по предупреждению торговли поддельной и низко-качественной лекарственной продукцией и ее распространения. Комитет с признательностью отмечает, что ЮНОДК провело оценку рисков в связи с транснациональным оборотом и обеспе-чением правопорядка в Западной Африке, в рамках которого была рассмотрена, в частности, проблема контрафактной лекарственной продукции в этом субрегионе, который является одним из районов, сильнее всего затронутых этой проблемой, и что ЮНОДК продолжает предпринимать усилия в целях формулирования эффективных ответных мер для решения этой проблемы.

51. Комитет вновь подчеркивает необходимость строгого применения всеми соответствующими сторонами мер контроля, предусмотренных меж-дународными договорами о контроле над наркотиками, а также обеспечения соблюдения действующего законодательства, с тем чтобы исключить вероятность незаконного изготовления, импорта или экспорта контролируемых веществ и их утечки на нерегулируемый рынок. Правительствам всех стран следует обеспечить дальнейшее выпол-нение рекомендаций на этот счет, изложенных в докладе Комитета за 2006 год⁵⁶. Комитет отмечает, что ассортимент продукции, доступной на нере-гулируемом рынке, включая продукцию, содер-жащую наркотические средства или психотропные вещества, расширяется. Поэтому компетентные национальные органы, и в частности

таможенные, зачастую не осведомлены о том, какие из многочисленных видов лекарственной продукции ввозятся в их страны для распространения на нерегулируемом рынке. Кроме того, им зачастую недостает знаний и навыков для выявления партий контрафактных медикаментов, которые могут пред-назначаться для нерегулируемого рынка. Поэтому Комитет рекомендует правительствам всех стран рассмотреть возможность организации подготовки кадров и внедрения технических средств для при-менения таможенными органами в целях обна-ружения контрафактной лекарственной продукции.

viii Совершение насильственных действий сексуального характера и других преступ-лений с помощью фармацевтической продукции^{xxi}

52. Комитет приветствует принятие Комиссией по наркотическим средствам резолюции 52/8, в которой Комиссия настоятельно призвала государства-члены принять соответствующие меры для решения новой проблемы использования различных веществ для облегчения насильственных действий сексуального характера ("изнасилование на свидании"). Эта резо-люция распространяется на каннабис – наркоти-ческое средство, контролируемое согласно Конвен-ции 1961 года; альпразолам, клоназепам, диазепам, флунитразепам, ГОМК, лоразепам мепробамат, мидазолам, фенциклидин, секобарбитал, темазепам, триазолам и золпидем – вещества, контролируемые согласно Конвенции 1971 года; а также алкоголь, 1,4-бутандиол, гамма-бутиролактон (ГБЛ), хлорал-гидрат, кетамин и скополамин – вещества, не нахо-дящиеся под международным контролем. Кроме того, в своей резолюции 52/8 Комиссия настоятельно призвала государства-члены вести информационно-разъяснительную работу среди населения, рас-смотреть возможность установления более строгого контроля или принятия других мер, призванных помешать использованию таких веществ для совершения насильственных действий сексуального характера, в том числе в отношении веществ, не подпадающих под международный контроль, и обмениваться по двусторонним, региональным и международным каналам информацией о новых тенденциях в использовании наркотиков с целью совершения таких преступлений. Комиссия также

⁵⁶ Там же, пункты 37-39.

предложила промышленным кругам, которых это касается, заняться разработкой рецептур с такими элементами защиты, как красители и вкусовые добавки, с целью обращать внимание потен-циальных жертв на изменение состава их напитков, не затрагивая биодоступность действующих ве-ществ, входящих в состав лекарственных средств законного назначения.

53. Неправомерное использование различных ве-ществ, будь то изготовленных нелегально или полу-ченных в результате утечки из законных источников, в целях совершения насильственных действий сексуального характера или иных преступлений – не новое явление. Случаи подобного использования веществ группы бензодиазепинов, многие из которых подлежат контролю в соответствии с Конвенцией 1971 года, известны уже давно и подробно описаны в научной и судебной литературе. Эти вещества применяются злоумышленниками для ослабления способности жертв к сопротивлению, с тем чтобы, например, воспользоваться имуществом другого лица или совершить над ним физические действия якобы с его согласия, при том, что у жертвы впоследствии не сохраняется никаких воспоминаний о происшедшем. Прием бензодиа-зепинов не подозревающими об этом лицами при-водит к таким неосознанным реакциям с их стороны, как разглашение информации о кредитных картах, совершение многочисленных покупок, подписание чеков или расчеты по банковским картам, передача посторонним своих автомобилей вместе с ключами и регистрационными документами, а также способ-ность получать "удовольствие", подвергаясь изнаси-лованию. Дозы наркотиков, используемые при этом преступниками, превышают терапевтические нормы; препараты подмешиваются в пищу или напитки и зачастую принимаются жертвами в сочетании с ал-коголем. Местом совершения подобных преступ-лений могут быть не только бары, рестораны, ночные клубы, аэропорты и т.п., но и частные дома, куда жертва может быть приглашена в гости.

54. Среди бензодиазепинов можно выделить флу-нитразепам, который в свое время столь часто использовался для совершения насильственных сек-суальных действий, что снискал себе славу "таблеток для изнасилования". Первоначально, в 1984 году, флунитразепам был включен в приложение IV к Конвенции 1971 года, но в 1995 году

перенесен в приложение III к этой конвенции, после чего его утечку из каналов международной торговли⁵⁷ удалось прекратить. Однако и в 1990-х годах продолжалась утечка флунитразепама из внутренней сбытовой сети различных стран. Согласованные усилия правительств всех основных стран – произ-водителей и импортеров этого вещества, пред-принимавшиеся в тесном сотрудничестве с фарма-цевтической промышленностью, принесли свои плоды: начиная с 2004 года⁵⁸, количества флуни-тра-зепама, изымаемого на теневом рынке, согласно поступающим данным, значительно сократились. К числу мер, принимаемых производителями для того, чтобы положить конец использованию флуни-тра-зепама для совершения насильственных действий сексуального характера, относятся: прекращение во всем мире производства и сбыта этого вещества в таблетках с высокой дозировкой; разработка и предложение на рынке новых таблеток с низкой дозировкой; а также включение в состав оболочки и содержимого новых таблеток красителя, делающего препарат более заметным при смешивании с жидкостью и замедляющего его растворение.

55. Несмотря на эти успехи, целый ряд веществ по-прежнему используется злоумышленниками во многих странах для совершения насильственных сексуальных действий и других преступлений. Преступники используют в своих целях другие вещества, такие как ГОМК, которая до сих пор не полностью охвачена мерами контроля в некоторых странах, хотя международный контроль над ней был установлен в 2001 году. Преступники также ис-пользуют вещества, не подпадающие в настоящее время под международный контроль, и в частности кетамин, 1,4-бутандиол и ГБЛ, которые легко при-обрести по легальным каналам. В руки нарко-торговцев эти вещества попадают через интернет-аптеки и по почте, а также от нелегальных производителей.

⁵⁷ Утечка флунитразепама была связана в основном с его употреблением лицами, страдающими пристрастием к героину. Лишь небольшие количества нелегально распространяемого флунитразепама использовались для совершения насильственных сексуальных действий.

⁵⁸ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2005 год..., пункты 37-39.

56. Комитет настоятельно призывает правительства всех стран к скорейшему осуществлению резолюции 52/8 Комиссии по наркотическим средствам в целях противодействия наметившейся тенденции к использованию целого ряда веществ для совершения преступлений. В качестве весьма важной задачи Комитет рекомендует правительствам информировать население (и, в надлежащих случаях, те его группы, которые являются на территории соответствующих стран наиболее уязвимыми), о том, что в оставленную без присмотра пищу и напитки могут быть подмешаны определенные вещества, используемые для совершения преступлений, таких как насильственные действия сексуального характера.

57. Правительствам следует также обращать на подобную практику внимание правоохранительных и судебных органов, с тем чтобы они могли принимать надлежащие меры во всех случаях, когда это возможно в рамках национального законодательства. Во многих странах использование тех или иных веществ для облегчения преступных действий не рассматривается как уголовное преступление и, соответственно, не влечет за собой соответствующего наказания. Комитет призывает правительства всех стран, где уже имеют место случаи использования химических веществ для подобных целей, предпринять все необходимые шаги для скорейшего принятия поправок к законодательству, направленных на решение этой проблемы.

58. Комитет напоминает правительствам всех стран о необходимости строго применять к веществам, подлежащим международному контролю, все меры контроля, предусмотренные конвенциями о контроле над наркотиками, такие как отпуск по рецептам и система инспектирования операторов, во избежание использования этих веществ в преступных целях. Комитет призывает правительства в соответствии с резолюцией 52/8 Комиссии по наркотическим средствам рассмотреть возможность введения более строгого контроля, чем тот, который предусмотрен на сегодняшний день соглашениями о контроле над наркотиками, там, где это необходимо для предупреждения утечки веществ из внутри-национальных каналов сбыта и их использования для совершения преступлений. Например, поскольку одним из веществ, чаще всего

применяемых при совершении преступлений, является кетамин, правительствам следует рассмотреть возможность установления контроля за использованием кетамина посредством включения его в список веществ, находящихся под контролем согласно их национальному законодательству, если этого требует обстановка на их территориях.

59. Сотрудничество с промышленными кругами сыграло исключительно важную роль в ограничении использования легально производимого флунитразема в целях "изнасилования на свидании". Комитет призывает фармацевтические и химические компании оказывать помощь в противодействии наметившейся тенденции к использованию других веществ для преступных целей, и рассмотреть вопрос о надлежащих мерах. В этой связи Комитет рекомендует правительствам привлекать внимание всех компаний, занимающихся на их территории производством и сбытом вышеупомянутых веществ, к возможности использования этих веществ для облегчения совершения преступлений. Комитет также рекомендует правительствам обращаться к соответствующим компаниям за поддержкой в решении данной проблемы.

60. Способов систематического сбора информации о преступлениях такого рода, будь то на национальном или международном уровне, не существует, так как эти преступления зачастую не предусмотрены в национальном законодательстве; не учитываются подобные деяния и в обзорах, посвященных злоупотреблению наркотиками. Поэтому масштабы данной проблемы остаются неизвестными. Комитет призывает правительства всех стран делиться любой поступающей к ним информацией о новых тенденциях к использованию химических веществ в целях совершения насильственных действий сексуального характера или иных преступлений с другими правительствами и международными организациями, включая Комитет, так как международному сообществу необходимо составить более полное представление о масштабах проблемы, с тем чтобы можно было принять решение о целесообразности дополнительных мер по предупреждению такого противоправного использования

V. Прочее

i. Использование семян каннабиса в незаконных целях^{xxii}

1. Комиссия по наркотическим средствам в своей резолюции 52/5, озаглавленной "Изучение всех аспектов использования семян каннабиса в незаконных целях", рассмотрела вопрос об использовании семян каннабиса для незаконного культивирования растения каннабис. В этой резолюции Комиссия просила Комитет, в рамках его мандата в соответствии с договорами о международном контроле над наркотиками и, при необходимости, в сотрудничестве с другими компетентными международными органами, собрать у государств-членов нормативно-правовую информацию по семенам каннабиса, в том числе по торговле семенами каннабиса через Интернет, и довести эту информацию до сведения государств-членов.

2. Комитет разослал правительствам всех стран вопросник для выявления в национальных законах или административных нормах положений, цель которых состоит в предупреждении использования семян каннабиса для незаконного культивирования растения каннабис и получении подробного описания различных нормативно-правовых положений, касающихся семян каннабиса, которые действуют в различных странах мира. К международным организациям была обращена просьба представлять информацию о любых нормативно-правовых положениях, касающихся семян каннабиса, которая была получена в ходе осуществления ими своих мандатов и программ.

3. Европейская комиссия представила обзор законодательства Европейского союза, касающегося семян конопли. Законодательство Европейского союза предусматривает, что прямые сельскохозяйственные субсидии распространяются только на те сорта каннабиса, которые перечислены в общем каталоге сортов сельскохозяйственных растений Комиссии и в которых содержание тетрагидро-каннабинола (ТГК) не превышает 0,2 процента. Соответственно, ввоз семян каннабиса в Европейский союз для целей посева разрешен только в том случае, если содержание ТГК в том или ином сорте каннабиса не превышает 0,2 процента. Ввоз семян каннабиса, не предназначенных для посева, допускается только в том случае, если

они нежизнеспособны (приведены в состояние, непригодное для посева), смешаны с другими семенами для использования в фуражных целях или предназначены для реэкспорта в страну, находящуюся за пределами Европейского союза.

4. Комитет получил ответы на вопросник о нормативно-правовых положениях, касающихся семян каннабиса, от 104 правительств (49 процентов) из 211 правительств, которым был направлен вопросник. В целом ответы показали, что в разных странах применяются самые разные нормативно-правовые подходы.

5. Большинство ответивших на вопросник правительств (59 процентов) указали на наличие законов или административных норм, касающихся производства семян каннабиса. Одним из нормативно-правовых подходов является включение семян каннабиса в правовое определение каннабиса (о чем сообщили Австралия, Ангилья, Гайана, Зимбабве, Гонконг (Китай), Литва, Маврикий, Малайзия, Мальта, Мексика, Новая Зеландия и Сальвадор), что означает распространение на семена каннабиса действия соответствующих законов о наркотических средствах и регулирование производства семян каннабиса как производства наркотических средств. К числу других подходов относятся: распространение национального контроля над наркотиками только на жизнеспособные семена каннабиса (в Канаде, на Мальте и в Соединенных Штатах); разрешение производства семян каннабиса с содержанием ТГК ниже установленного порогового значения (согласно сообщениям ряда государств – членов Европейского союза); или возможность ввоза семян каннабиса только по специальному разрешению (о чем сообщили Индия и Колумбия).

6. Что касается международной торговли семенами каннабиса, то примерно половина ответивших на вопросник правительств (53 процента) указали на наличие положений о контроле за ввозом семян каннабиса и еще примерно половина (47 процентов) – на наличие положений о контроле за вывозом. В большинстве этих стран для ввоза или вывоза семян каннабиса требуется соответствующее разрешение. В тех странах, в которых семена каннабиса относятся к контролируемым наркотикам, международная торговля

регулируется в соответствии с положениями о торговле наркотическими средствами. В некоторых странах ввоз или вывоз ограничен определенными видами семян каннабиса, например семенами каннабиса, подвергшимися специальной обработке, не допускающей прорастания (согласно сообщению Японии), семенами сортов каннабиса с содержанием ТГК ниже установленного уровня или семенами, перечисленными в каталоге утвержденных сортов (согласно сообщениям ряда государств – членов Европейского союза). В ряде стран ввоз или вывоз семян каннабиса запрещен (Аргентина, Бразилия, Гватемала, Замбия, Исландия, Китай, Ливан и Панама).

7. Примерно в половине ответивших на вопросник стран (51 процент) внутренняя продажа, порядок приобретения, реклама или хранение семян каннабиса подлежат регулированию. В тех странах, в которых семена каннабиса подпадают под действие национальных положений о контроле над наркотиками, незаконная продажа, приобретение и хранение семян каннабиса считаются преступлениями, связанными с наркотиками. В некоторых странах (например, в Венгрии, на Кипре, в Финляндии, Эстонии и Японии) хранение, приобретение и/или продажа семян каннабиса считаются преступлениями, если эти семена предназначены для незаконного культивирования растений каннабис. В таких случаях хранение семян каннабиса и торговля ими считаются подготовкой к такому незаконному культивированию и подпадают под действие положений, направленных против такого незаконного культивирования. В некоторых государствах (Бразилия, Доминиканская Республика, Зимбабве, Израиль, Мексика, Соединенные Штаты и Япония) реклама семян каннабиса запрещена или отнесена к незаконной рекламе запрещенных наркотиков. Подавляющее большинство ответивших на вопросник правительств (87 процентов) сообщили об отсутствии конкретных норм, регулирующих куплю-продажу семян каннабиса через Интернет. Вместе с тем многие из них подчеркнули, что купля-продажа семян каннабиса через Интернет регулируется общими положениями купли-продажи семян каннабиса, которые применяются независимо от метода купли-продажи. Одна треть ответивших на вопросник правительств (33 процента) сообщили о выявлении подозрительных сделок, связанных с использованием в незаконных целях семян

каннабиса, или о случаях изъятия семян каннабиса, как правило, в небольших количествах.

8. Ряд правительств высказали мнение, что для предупреждения использования семян каннабиса в целях незаконного культивирования растения каннабис необходимы комплексные меры, в том числе в области правоохранительной деятельности, сотрудничества между правительственными учреждениями, обмена информацией на международном уровне и повышения информированности. В отношении возможных мер контроля над семенами каннабиса было высказано мнение, что между способными прорасти семенами каннабиса и нежизнеспособными семенами следует проводить различие. Было также высказано мнение, что международному сообществу при рассмотрении мер контроля следует стремиться к тому, чтобы не допускать отрицательных последствий таких мер для законного использования семян каннабиса.

9. Комитет отмечает, что незаконному культивированию растения каннабис способствует широкая доступность семян каннабиса, которые не находятся под контролем в соответствии с международными договорами о контроле над наркотиками. Учитывая различные нормативно-правовые подходы в отношении семян каннабиса, которые были описаны в ответах на вопросник, Комитет призывает все правительства и далее выявлять наилучшие виды практики по решению вопросов, связанных с использованием семян каннабиса в незаконных целях. Комитет предлагает правительствам рассмотреть вопрос о принятии надлежащих мер на национальном уровне для эффективного предупреждения такого использования. Эти меры могут включать, например, ограничение торговли семенами каннабиса, способными к проращению, или семенами сортов каннабиса с содержанием ТГК свыше определенного максимального значения.

10. Комитет выражает обеспокоенность в связи с получившей широкое распространение практикой купли-продажи семян каннабиса, в частности через Интернет, для использования в незаконных целях. Те, кто использует сайты и электронную рекламу для купли-продажи семян каннабиса, несомненно, подстрекают отдельных людей к занятию незаконным культивированием растения каннабис. В этой связи Комитет просил отдельные

правительства представить информацию о купле-продаже семян каннабиса через Интернет, в том числе о выявленных сделках, причастных операторах веб-сайтов и источниках и пунктах назначения партий семян каннабиса, а также о мерах, принимаемых правительствами для решения этого вопроса. Исходя из полученных ответов, представляется, что правительства зачастую не владеют информацией о заключаемых через Интернет сделках, связанных с куплей-продажей семян каннабиса для использования в незаконных целях. В этой связи Комитет предлагает правительствам активизировать наблюдение за случаями купли-продажи через Интернет семян каннабиса для использования в незаконных целях, а также усилия, направленные на прекращение такой деятельности. С учетом этого Комитет призывает правительства применять пункт 1 (с) (iii) статьи 3 Конвенции 1988 года, который обязывает государства-участники признать уголовным преступлением публичное подстрекательство или побуждение других людей к занятию, в частности, незаконным культивированием растения каннабис и незаконного использования каннабиса.

ii. Растительные материалы, содержащие психоактивные вещества^{xxiii}

11. В некоторых странах или регионах существуют традиции использования, например при совершении религиозных обрядов, различных растений, содержащих психоактивные вещества со стимулирующими или галлюциногенными свойствами, а также препараты из этих растений. Согласно Конвенции 1961 года и этой Конвенции с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, на растения, являющиеся источниками наркотических средств, такие как растение каннабис, опийный мак и кокаиновый куст, распространяются специальные меры контроля. Вместе с тем, несмотря на то, что некоторые действующие вещества со стимулирующими или галлюциногенными свойствами, содержащимися в некоторых растениях, подпадают под контроль согласно Конвенции 1971 года, ни эта Конвенция, ни Конвенция 1988 года не предусматривают в настоящее время контроля над какими-либо растениями. Под международный контроль не подпадают

также препараты (например, отвары для перорального применения), изготовленные из растений, содержащих такие действующие вещества.

12. К числу таких растений или растительных материалов относятся, например кат (*Catha edulis*), действующие вещества которого – катинон и катин – включены, соответственно, в Списки I и III Конвенции 1971 года; аяуска – препарат, изготавливаемый из растений, произрастающих в бассейне реки Амазонки в Южной Америке, главным образом из лесной лианы (*Banisteriopsis caapi*) и другого богатого триптамином растения (*Psychotria viridis*), которые содержат ряд психоактивных алкалоидов, включая ДМТ; кактус пейот (*Lophophora williamsii*), содержащий мескалин; галлюциногенные грибы (*Psilocybe*), содержащие псилоцибин и псилоцин; эфедра (*Ephedra*), содержащая эфедрин; "кратом" (*Mitragyna speciosa*) – растение родом из Юго-Восточной Азии, содержащее митрагинин; ибога (*Tabernanthe iboga*), содержащая галлюциноген ибогаин и произрастающая в западной части Центральной Африки; разновидности дурмана (*Datura*), содержащие гиосциамин (атропин) и скополамин; и *Salvia divinorum* – растение родом из Мексики, содержащее галлюциноген сальвинорин-А.

13. Комитет отмечает рост интереса к использованию таких растительных материалов в порядке развлечения. Кроме того, такие растения нередко используют за рамками исходной социально-экономической среды, распространяя среди лиц, злоупотребляющих психоактивными веществами. Вследствие возможности их быстрой доставки по воздуху в любую страну мира использование таких растений или изготовленных из них препаратов уже не ограничивается теми регионами, где эти растения произрастают, или общинами, в которых они традиционно использовались. В Интернете потенциальные потребители могут найти информацию о стимулирующих или галлюциногенных свойствах таких растительных материалов, о том, что эти растительные материалы не подпадают под международный контроль, а также об интернет-сайтах, через которые их можно приобрести. В результате во многих странах отмечено увеличение масштабов торговли такими растительными материалами, их использования, а также злоупотребления ими. Их употребление может вызывать вредные последствия, включая тошноту, рвоту, сонливость, отравление и галлюцинации.

Кроме того, любое расстройство, которое возникает в результате употребления человеком таких растительных материалов, может иметь серьезные последствия для благополучия других людей, как это происходит, например, в результате вождения автомобиля под воздействием психоактивных веществ.

14. Комитет отмечает, что ряд правительств распространили сферу действия национального контроля на некоторые виды таких растительных материалов и препаратов, учитывая связанный со злоупотреблением ими

риск для здоровья. Комитет рекомендует правительствам, которые еще не сделали этого и сталкиваются с проблемами использования таких растительных материалов для развлечения или их незаконным оборотом, неизменно проявлять бдительность (поскольку связанные с их потреблением риски могут возрасти) и уведомлять Комитет и ВОЗ об этих проблемах. Комитет рекомендует правительствам рассмотреть вопрос об установлении, при необходимости, контроля над такими растительными материалами на национальном уровне.

Часть третья. Контроль над прекурсорами

I. Двадцатилетие международного контроля над прекурсорами: достигнутые успехи и проблемы^{xxiv}

1. Комитет сообщил об успехах международного сообщества в осуществлении контроля над прекурсорами за последние 20 лет¹⁹. Достигнуто было немало: большинство стран присоединились к Конвенции 1988 года; были разработаны национальные законодательства и инфраструктуры мониторинга; и укрепились связи и международное сотрудничество. Было извлечено немало уроков, выявлены схемы организации утечек, адаптированы и ужесточены меры контроля в сфере международной торговли.

2. В результате роста числа стран, принявших законодательство о прекурсорах, а также возросшего потенциала в области регулирования и мониторинга и повышения осведомленности в соответствующих отраслях промышленности большинство контролируемых химических веществ в настоящее время действительно гораздо труднее приобрести в рамках международной торговли, чем 20 лет назад. Ужесточение мер контроля в возросшем числе стран находит свое отражение, например, в том, что маршруты утечки стали более сложными, а не включенные в Таблицы вещества, особенно непосредственные прекурсоры, редко используемые в законном производстве иначе, чем как промежуточные продукты, теперь имеются в продаже, заменив более строго контролируемые традиционные химические вещества.

3. Имеющиеся в распоряжении правительств эффективные инструменты становятся все более совершенными, но, хотя их простая структура способствует более широкому их использованию всеми компетентными национальными органами, они не нашли всеобщего применения. Достигнутый прогресс различается по странам, в числе отстающих – страны с более низким уровнем доходов и фактически целые регионы. Сохраняются значительные пробелы в глобальном охвате, так как оказанию технической помощи не уделяется первоочередное внимание и она не предоставляется на должном уровне. Поскольку криминальные организации, занимающиеся незаконным оборотом химических веществ, становятся более организованными, специализированными и изобретательными в том, что касается методов уклонения от эффективных мер международного контроля, отдельные правительства и международное сообщество в целом также должны приспособиться к этой ситуации и соответственно на нее реагировать.

A. Достигнутые успехи

4. Начиная с 1988 года Комитет разработал и применял ежегодный вопросник по прекурсорам (форма D); начал сбор, организацию и анализ данных; расширил оказание помощи правительствам в организации и координации их методов мониторинга и контроля над прекурсорами; а также создал и поддерживал банк данных по прекурсорам.

5. Большинство правительств создали компетентные национальные органы, отвечающие за регулирование и обеспечение применения национальных мер контроля над прекурсорами. Хотя имеется уже 188 таких органов, к настоящему времени 21 страна еще не сообщила о наличии соответствующего компетентного национального органа²⁰. Это касается в основном африканских стран, где девять стран, или каждая шестая страна, не имеет компетентного национального органа, ответственного за контроль над прекурсорами на национальном уровне, что делает Африканский регион уязвимым для попыток наркоторговцев получить химические вещества в целях их незаконного использования.

6. 32 За последние 20 лет также возросла отчетность перед Комитетом об изъятиях прекурсоров, случаях утечки и незаконного изготовления наркотиков, а также о законной торговле, так как были внедрены или улучшены системы контроля, отслеживания и, в конечном счете, отчетности на национальном уровне. В 1990 году форму D представили 104 правительства, но только одно из пяти правительств смогло представить какую-либо информацию по изъятиям химических веществ. Еще меньше правительств смогли представить информацию, связанную с утечкой прекурсоров и задержанными поставками химических веществ, или подробные данные о подпольном производстве. В 2010 году число правительств, приславших отчеты, возросло до 132, и процентная доля тех, кто смог представить данные об изъятиях прекурсоров, то есть обязательную информацию согласно Конвенции 1988 года, почти удвоилось, достигнув 37 процентов. Наблюдался рост представления данных о законной торговле – с 47 процентов представленных отчетов в 1995 году до 89 процентов к 2010 году, а также оценок ежегодных законных потребностей в импорте отдельных прекурсоров стимуляторов амфетаминового ряда.

7. Выявлению подозрительных сделок в рамках законной торговли способствует изучение рынка и

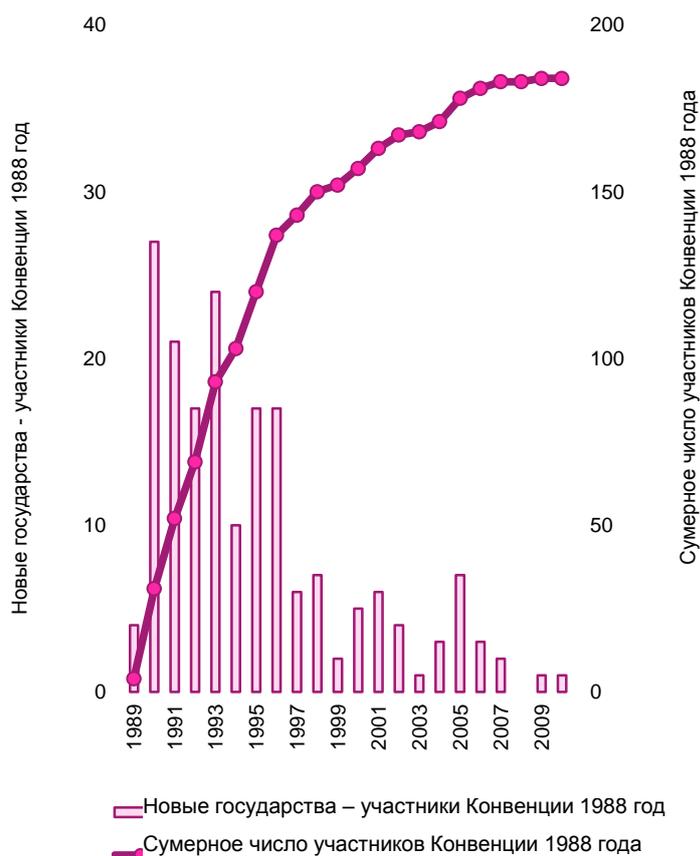
игроков на этом рынке, а также понимание и распознавание стандартных структур торговли, законных торговых требований, компаний, торгующих прекурсорами, конечных пользователей и видов конечного использования. Для того чтобы оценить законность импортной партии и возражать против ее ввоза в случае появления сомнений, компетентный национальный орган страны-импортера должен быть осведомлен о предполагаемой сделке. Одним из наиболее эффективных способов в этом случае является система предварительных уведомлений об экспорте. Правительства все чаще требуют уведомлений в соответствии с пунктом 10 а) статьи 12 Конвенции 1988 года. Число правительств, которые запрашивали уведомление до предполагаемой импортной поставки, возросло до 79. Тем не менее, хотя каждый год к ним постепенно присоединяются новые правительства, только 40 процентов стран требуют каких-либо уведомлений. Учитывая, что лишь 21 процент стран с низким уровнем доходов требуют предварительные уведомления об экспорте против 66 и 40 процентов стран с высокими и средними доходами, соответственно 21, страны с низким уровнем доходов в гораздо большей степени уязвимы в отношении попыток организации утечки.

8. С введением в 2006 году системы PEN Online наблюдалось значительное улучшение мониторинга международной торговли прекурсорами. Эта автоматизированная система позволяет теперь компетентным национальным органам стран – экспортеров и импортеров передавать сообщения с помощью единой централизованной системы, подтверждая законность отдельных сделок или задерживая или приостанавливая подозрительные сделки в режиме реального времени. Число предварительных уведомлений об экспорте, направленных через портал системы PEN Online, выросло до более 20 тыс. уведомлений в год из 169 стран и территорий. В настоящее время имеется 126 зарегистрированных пользователей этой системы, о чем Комитет информирует правительства; в то же время зарегистрировано только 43 процента стран с низким уровнем доходов, что гораздо меньше показателя среди стран с высоким и средним уровнем доходов (85 и 65 процентов, соответственно).

35 Важно продолжать развитие системы PEN Online и осуществлять в индивидуальной и коллективной форме анализ рисков планируемых поставок, зафиксированных через систему PEN Online. Хотя Комитет не является стороной

предполагаемых сделок между странами – экспортерами и импортерами, он оказывает помощь правительствам в проверке поставок в страны, особенно в страны и регионы, в которых такие уведомления либо не требуются, либо ресурсы и потенциал которых ограничены.

Рисунок XVII. Число новых государств – участников Конвенции 1988 года и суммарный итог, 1989–2010 годы



9. 36 Были достигнуты успехи в выполнении рекомендаций Генеральной Ассамблеи по улучшению обмена информацией в отношении подозрительных сделок и в том, что касается необходимости укрепления многостороннего сотрудничества в обмене информацией о сделках, связанных с прекурсорами, и распространения систематической информации о способах совершения преступлений организациями, занимающимися незаконным оборотом химических веществ⁵⁹. Комитет оказывал поддержку различным видам международной оперативной деятельности с

⁵⁹ Резолюция S-20/4В Генеральной Ассамблеи.

четко установленными сроками по борьбе с утечкой химических веществ – прекурсоров и мероприятиям по отслеживанию маршрутов в обратном направлении: операции "Пурпур" (1999–2005 годы), операции "Топаз" (2001–2005 годы) и проекту "Сплоченность", появившемуся в результате слияния первых двух проектов в 2005 году, которые обеспечивали правительствам стратегическую информацию о незаконном обороте перманганата калия и ангидрида уксусной кислоты, в то время как в центре внимания проекта "Призма" (с 2002 года) находятся отдельные прекурсоры стимуляторов амфетаминового ряда. Эти многосторонние операции привели к росту числа случаев выявления, передачи информации и предупреждения утечек (или попыток организации утечек) из сферы международной торговли в незаконные каналы сбыта. Примеры таких успешных операций приведены в разделе Н главы III.

Рисунок XVIII. Ежегодное число сообщений на бланках формы D и представление отдельных групп данных, 1990–2010 годы

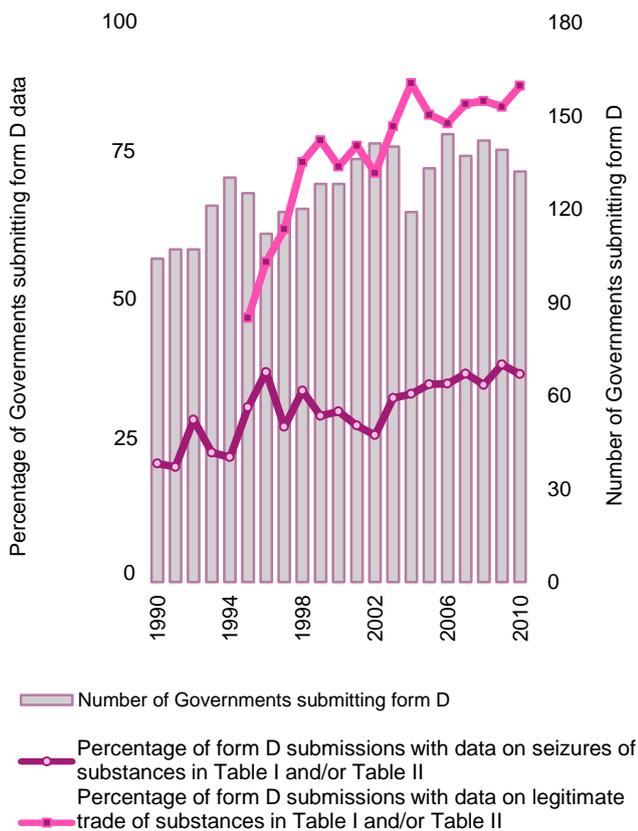


Рисунок XIX. Правительства, применяющие пункт 10 а) статьи 12 Конвенции 1988 года, требующий предварительного уведомления об экспорте химических веществ, 1995–2011 годы

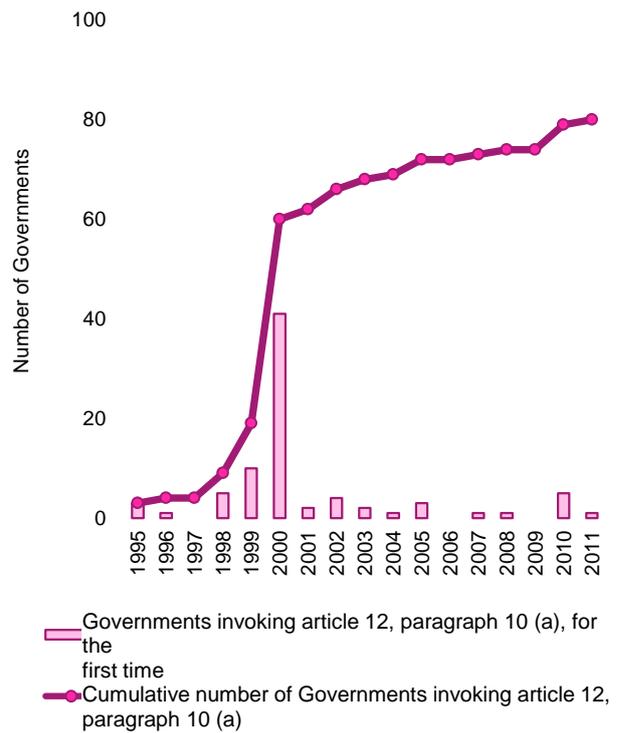
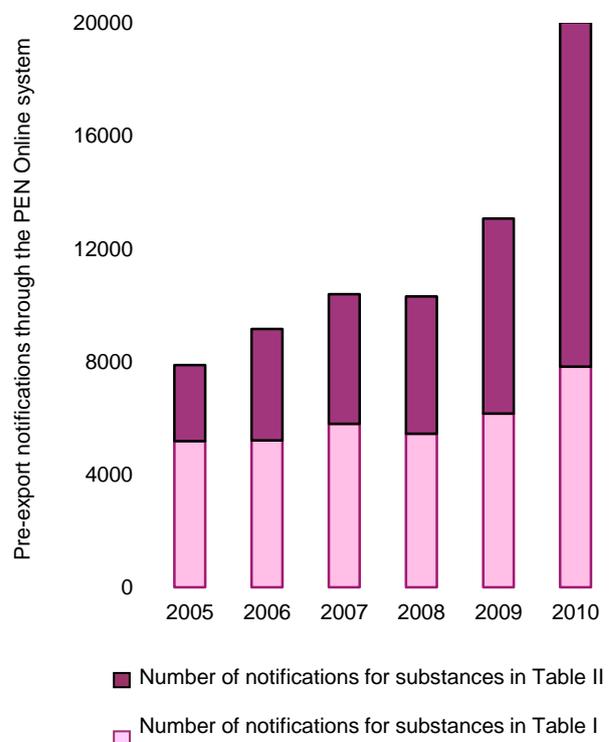


Рисунок XX. Предварительные уведомления об экспорте веществ, включенных в Таблицу I и Таблицу II, переданные через систему PEN Online, 2005–2010 годы



10. Полученная в результате этих операций информация в сочетании с ежегодными отчетами также обеспечивает основу для процесса внесения веществ в Таблицы для международного контроля и перемещения их из одной Таблицы в другую. В ответ на появление новых тенденций в незаконном обороте и изготовлении химических веществ Комитет предварительно вносил в Комиссию по наркотическим средствам предложения о включении некоторых химических веществ в Таблицы или перемещения их из одной Таблицы в другую. В 2000 году в Таблицу I был внесен норэфедрин, который начал применяться в незаконном изготовлении стимуляторов амфетаминового ряда. С тех пор ряд других химических веществ были перенесены из Таблицы II в Таблицу I, в том числе ангидрид уксусной кислоты (2001 год), перманганат калия (2001 год) и фенилуксусная кислота и ее соли (2011 год).

11. В течение последних нескольких лет организации, занимающиеся незаконным оборотом химических веществ, все чаще начали получать альтернативные химические вещества непосредственно от предприятий химической отрасли, в том числе и созданные по заказу. В ответ на это все большее число правительств принимают концепцию, согласно которой химическая отрасль считается главным партнером в предупреждении утечек химических веществ. Разработанные Комитетом "Руководящие принципы подготовки добровольного кодекса поведения для химической промышленности" и ограниченный международный перечень не включенных в Таблицы веществ, подлежащих особому надзору, являются доступными инструментами, которые могут оказать помощь в этом отношении. Перечень веществ, подлежащих особому надзору, созданный в 1998 году в ответ на рост обеспокоенности в отношении применения химических веществ – заменителей, помогает правительствам, проявляя необходимую гибкость, выявлять те неконтролируемые вещества, которые вероятнее всего могут стать объектами утечки из каналов законной торговли, не нарушая при этом потребностей законной отрасли. Перечень был расширен, и в настоящее время он включает 52 вещества; он направляется регулирующим органам для использования в рамках партнерства с соответствующей отраслью.

В. Проблемы и направления дальнейшей деятельности

12. Двадцать лет осуществления международного контроля над прекурсорами показали, что международная система мер контроля обеспечивает ряд

необходимых инструментов. Однако опыт свидетельствует о том, что эти инструменты не нашли всеобщего применения и что необходимость их более полного применения как в рамках отдельных стран, так и в глобальном масштабе сохраняется. Конкретные примеры таких инструментов перечислены в главе V, ниже.

13. Двадцать лет осуществления международного контроля над прекурсорами также продемонстрировали способность организаций, занимающихся незаконным оборотом химических веществ, быстро приспосабливаться к мерам воздействия со стороны регулирующих и правоохранительных органов. Например, возросла их способность получать непосредственные прекурсоры, предпрекурсоры и химические вещества, созданные по заказу, а также увеличились масштабы и усовершенствовался процесс изготовления, о чем свидетельствует их способность использовать другие исходные материалы и методы, которые прежде считались слишком сложными и дорогостоящими для применения в условиях незаконного производства. Данная ситуация усугубляется продолжающимся ростом типов и объемов синтетических наркотиков нерастительного происхождения и беспрецедентной скоростью, с которой происходит этот переход в настоящее время. Гибкость, проявляемая в поисках источников прекурсоров и незаконном изготовлении, означает, что механизмы для борьбы с этими явлениями тоже должны быть гибкими.

14. Концепция внесения отдельных веществ в Таблицы является ответной мерой, которая не может не отставать от быстрого появления новых прекурсоров химических веществ, используемых в незаконном изготовлении наркотиков. Вместо этого необходим более гибкий подход при более коротком периоде реагирования, который требуется для выявления подозрительных заказов и предупреждения утечки новых химических веществ, чего можно достичь только в партнерстве с соответствующей отраслью.

15. В то же время более гибким должно быть и законодательство, чтобы предусматривать расследование и судебное преследование в случаях, связанных с новыми химическими веществами, если существует подозрение, что такие химические вещества предназначены для использования при незаконном изготовлении наркотических средств. Подобно изъятиям химических веществ, в настоящее время находящихся под контролем, случаи связанные с непредусмотренными списком химическими веществами, следует считать началом расследования, а не его завершением.

16. Правительства должны также учитывать степень соответствия между преступным актом незаконного оборота химических веществ и наказанием. Штрафные, гражданские и административные санкции, связанные с новыми химическими веществами, должны быть пропорциональны виду и объему незаконного вещества, для изготовления которого они были предназначены. Иными словами, в случаях, связанных с прекурсорами, предназначенными для использования при незаконном изготовлении наркотиков, должны применяться санкции, соответствующие объему наркотиков, которые предполагалось изготовить.

17. Наконец, для того чтобы международное сообщество могло извлечь пользу из осведомленности о новых событиях и явлениях и было способно

предупредить утечки в будущем, чрезвычайно важно улучшить распространение информации и стратегических разведывательных данных о подозрительных заказах, задержанных поставках и изъятых прекурсорах в режиме реального времени. Регулирующие и правоохранительные органы и соответствующая отрасль промышленности играют одинаково важную роль в понимании динамики и многокомпонентности современных методов организации утечек и незаконного оборота, в выявлении слабых мест и выработке соответствующих решений как на национальном, так и на международном уровне.

II. Проблемы международного контроля над прекурсорами^{xxv}

1. В докладе Комитета о прекурсорах за 2011 год в центре внимания были достижения и прогресс в осуществлении рамочных требований, которые установлены согласно Конвенции 1988 года, связанным с ней резолюциям и в соответствии с имеющимся инструментарием. В настоящей главе представлен более подробный анализ существующих пробелов, а также изложены будущие проблемы в области контроля над прекурсорами. Проведенный Комитетом анализ выполнения статьи 12 Конвенции 1988 года показывает, что на данном этапе ключевые проблемы контроля над прекурсорами связаны с двумя основными аспектами:

- неполное выполнение положений Конвенции 1988 года и связанных с ней резолюций на национальном уровне (то есть недостаточность внутригосударственных механизмов контроля);
- появление новых проблем, не полностью вписывающихся в существующие правовые рамки.

A. Неполное выполнение положений Конвенции 1988 года и связанных с ней резолюций на национальном уровне

2. Система международного контроля над прекурсорами основана на статье 12 Конвенции 1988 года, дополненной резолюциями Комиссии по наркотическим средствам, Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи. На протяжении нескольких лет более 20 резолюций были посвящены исключительно вопросам, связанным с прекурсорами, и содержали требования о принятии дополнительных мер²⁶. Кроме того, еще как минимум в дополнительных резолюциях содержались элементы контроля над прекурсорами, упомянутые в более общем контексте контроля над наркотиками, например в резолюции 1817 (2008) Совета Безопасности о положении в Афганистане. В Конвенции 1988 года также предусмотрен ряд других мер, связанных с предотвращением утечки сопутствующих материалов и оборудования (статья 13), а также с обеспечением защиты грузов при перевозке, осуществляемой коммерческими перевозчиками (статья 15), на море (статья 17), в зонах свободной торговли и в свободных портах (статья 18), а также при пересылке по почте (статья 19).

1. Национальный контроль как необходимое условие эффективного предотвращения утечки

3. В настоящее время Конвенция 1988 года имеет наибольшее количество участников среди трех международных договоров о контроле над наркотиками: ее сторонами являются 187 государств. Конвенция 1988 года предоставляет каждому участнику значительную свободу действий в том, что касается принятия мер, направленных на достижение основной цели статьи 12, а именно на предотвращение утечки веществ, используемых для незаконного изготовления наркотиков. Такая свобода действий предоставляется, в частности, в связи с различными мерами по контролю над законным производством и внутренним распространением с учетом различных ролей и специфики стран в части характера и масштабов законного производства и торговли и незаконного изготовления наркотиков на их территориях в пределах их границ. Крайне важно признать, что способность стран к выполнению изложенных в Конвенции 1988 года требований по контролю над международной торговлей очень тесно связана с наличием соответствующей правовой базы на национальном уровне, а также надлежащей нормативной основы, процедур и рабочих механизмов. В случае отсутствия информации о внутреннем рынке и его участниках, в том числе о конечных пользователях, страна может оказаться не в состоянии выполнять свои обязательства, связанные с предотвращением утечки прекурсоров.

4. Одним из компонентов этой информации стратегического значения являются сведения о законных изготовителях. В своей резолюции 1995/20 Экономический и Социальный Совет обратился к правительствам с просьбой представлять информацию об изготовителях веществ, перечисленных в Таблице I Конвенции 1988 года. Однако с 2007 года лишь 19 правительств представили информацию о каких-либо веществах, перечисленных в Таблице I²⁷.

5. К другим слабым сторонам могут относиться ненадлежащие системы национальной регистрации лиц, участвующих в изготовлении, распространении, коммерциализации, посреднической деятельности, импорте, экспорте и/или конечном использовании

²⁷ См. *Manufacture of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and Their Precursors: 2011* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № T.12.XI.6)

контролируемых веществ либо недостаточно последовательное использование этих систем.

2. Пороговые количества химических веществ – прекурсоров, ниже значений которых не применяются требования о мониторинге импорта, экспорта и внутреннего распространения

б. Одной из проблем также является установление пороговых значений для импорта и распространения некоторых веществ, перечисленных в Таблице I и Таблице II Конвенции 1988 года. Учитывая, что утечки даже очень малой части химических веществ – прекурсоров из законной торговли будет достаточно для снабжения незаконного производства наркотиков, установление пороговых величин на основе объемов законной торговли все равно может привести к значительной утечке в незаконное производство наркотиков. В качестве примера можно привести выявленные утечки и изъятия ангидрида уксусной кислоты, о которых сообщали в первую очередь страны и/или соответствующие регионы с недостаточными или чересчур мягкими нормами, регламентирующими внутреннюю торговлю, в том числе пороговые величины и требование в отношении регистрации конечных пользователей. К ним относятся, например, Венгрия, Мексика и Словения, вошедшие в пятерку стран мира, сообщивших о наиболее крупных изъятиях ангидрида уксусной кислоты в 2007–2011 годах. Согласно имеющейся у Комитета информации, выявленные недостатки в настоящее время устраняются. Еще одним примером является внутреннее производство в Канаде и Соединенных Штатах, связанное отчасти с обходом установленных ограничений на приобретение фармацевтических препаратов с содержанием псевдоэфедрина или эфедрина: в Соединенных Штатах действующие ограничения на приобретение фармацевтических препаратов способствуют распространению мелкомасштабного незаконного изготовления метамfetамина для личного пользования; а в Канаде изготовители незаконных наркотиков ориентируются на диетические "товары для здоровья", которые, как правило, не подпадают под такой жесткий контроль, как фармацевтические препараты с содержанием псевдоэфедрина и эфедрина.

3. Затруднения при оценке фактических потребностей

7. Комиссия по наркотическим средствам в своей резолюции 49/3 обратилась к государствам-членам с просьбой о представлении Комитету ежегодных оценок

своих законных потребностей в импорте четырех химических веществ – прекурсоров стимуляторов амфетаминового ряда (см. пункт 19 выше). Хотя число представлявших оценки правительств и количество веществ, по которым они представлялись, постоянно возрастало на протяжении последних двух лет и в настоящее время свои оценки Комитету представляют 150 стран и территорий, Комитет отмечает, что некоторые правительства испытывают затруднения с представлением адекватных оценок. Правительства слишком часто создают значительный "запас прочности", возмещающий возможные увеличения в течение года, вместо того чтобы пытаться представить реалистичные оценки, которые являются дополнительным средством осуществления регулятивных функций и способствуют достижению правительствами своих задач в контроле над утечками. Например, в 2011 году 45 стран из числа представивших оба комплекса данных импортировали значительно (как минимум на 40 процентов) меньше псевдоэфедрина либо эфедрина по сравнению с объемами, указанными ими в качестве их годовых законных потребностей в импорте (как в виде сырья, так и препаратов). Наиболее значительны эти расхождения в Восточной Европе, Центральной Америке и Карибском бассейне, а также в Южной Азии – по псевдоэфедрину и в Южной Азии и Северной Америке – по эфедрину. Правительства стран, напротив, превысили свои годовые законные потребности на импорт этих веществ на 120 процентов или более.²⁸

8. Комитет признает, что некоторые страны сталкиваются с затруднениями при подготовке точных оценок потребности в данных химических веществах – прекурсорах, особенно если эти химические вещества не используют в стране-импортере, а ввозят туда в целях реэкспорта (то есть в страны с большим числом торговых и экспортирующих компаний). Однако законная торговля по крайней мере двух из четырех упомянутых прекурсоров, а именно Ф-2-П и 3,4-МДФ-2-П, осуществляется в ограниченном размере, и законное потребление этих веществ также ограничено. Поэтому подготовка оценок такого ограниченного потребления или запрещение импорта этих веществ должны быть относительно несложными мероприятиями. 50–60 процентов правительств, сообщивших о своих законных потребностях в импорте, указали, что потребность в импорте этих двух веществ у них отсутствует, а два правительства

²⁸ 8 Это главным образом правительства стран Юго-Восточной Европы и Африки, которые превысили свои потребности в импорте эфедрина.

запретили импорт Ф-2-П; правительства еще семи стран (все они находятся в Латинской Америке) запретили импорт эфедрина и/или псевдоэфедрина, а также содержащих эти вещества препаратов²⁹. Комитет напоминает всем правительствам о необходимости обмениваться друг с другом информацией об используемых ими методиках подготовки оценок и представлять ее Комитету в целях постепенного совершенствования используемых методик. Комитет также напоминает правительствам о Руководстве по исчислению потребностей в веществах, находящихся под международным контролем, разработанном совместно Комитетом и ВОЗ, а также о подготовленных Комитетом указаниях по вопросам, которые правительства могут рассмотреть при определении ежегодных законных потребностей в эфедрине и псевдоэфедрине. Оба эти документа доступны на веб-сайте Комитета (www.incb.org).

4. Раздробленность и недостаток сотрудничества на национальном уровне

9. Одним из препятствий для всеобъемлющего выполнения Конвенции 1988 года и связанных с нею резолюций по-прежнему является раздробленность системы контроля над прекурсорами. Подтверждением этого служит тот факт, что проблемы прекурсоров регулируются на национальном уровне законами разнопланового характера; причиной этого являются различия в свойствах данных веществ, круг которых весьма обширен – от промышленных химических веществ до фармацевтического сырья и медицинской продукции. Ситуация усугубляется отсутствием во многих странах центрального органа власти, ответственного за контроль над прекурсорами, а также отсутствием надлежащего сотрудничества и обмена информацией между всеми заинтересованными организациями на национальном уровне и их партнерами в других странах. В целях решения проблем будущего правительствам необходимо проанализировать практику обмена информацией о прекурсорах между заинтересованными регуляторными и правоохранительными органами, а также механизмы их практического взаимодействия. Им следует добиться ликвидации пробелов и дублирования в сферах ответственности, которые могут быть использованы

организациями, занимающимися незаконным оборотом прекурсоров, в своих интересах.

5. Общие рынки

10. Усовершенствование и упрощение правил международной торговли воздействует на поток всех товаров, включая химические вещества – прекурсоры. января 2013 года единый рынок Европейского союза отметит двадцатилетие своего существования; активизировался процесс формирования таможенных союзов в других регионах (например, единые экономика и рынок Карибского сообщества, Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР), общий рынок Африканского сообщества (например, Бурунди, Кения, Объединенная Республика Танзания, Руанда и Уганда) и декларация правительств Беларуси, Казахстана и Российской Федерации об углублении взаимной экономической интеграции путем создания единого экономического пространства в 2012 году), благодаря чему увеличиваются объемы торговли и уменьшается число международных торговых операций. В процессе создания общих внутренних рынков могут возникать некоторые трудности в сфере контроля, и компетентным национальным органам следует знать о них и эффективно их устранять. Например, Европейский союз вносит поправки в свои нормы, касающиеся ангидрида уксусной кислоты и фармацевтических препаратов с содержанием эфедрина и псевдоэфедрина.

11. Аналогичным образом, новые проблемы в области контроля над прекурсорами иногда возникают в связи с развитием транспортных сетей, в том числе увеличением объемов контейнерных перевозок, а также расширением зон свободной торговли.

6. Оборудование и материалы

12. Статья 13 Конвенции 1988 года касается предотвращения торговли используемыми при незаконном изготовлении наркотиков материалами и оборудованием и их утечки. Считается, что сфера действия данной статьи охватывает как вещества, не включенные в Таблицу I и Таблицу II Конвенции, так и растворители, разбавители, вспомогательные вещества для таблеток, упаковочные материалы и производственное оборудование, такое как лабораторная посуда и оборудование (например, таблеточные машины, в том числе полученные из законных источников, новые или подержанные, и специальные или негабаритные единицы оборудования). Хотя принятие конкретных мер остается на усмотрении самих стран, статья требует от государств-участников сотрудничать друг с другом в

²⁹ Существуют исключения в отношении ограниченного импорта препаратов, употребляемых посредством инъекций, и/или сырья для их изготовления (подробнее см. по адресу: www.incb.org/pdf/e/precursors/REQUIREMENTS/INCB_ALR_WEB.pdf).

целях предупреждения не только использования таких материалов и оборудования на своей территории, но и их контрабанды в другие страны для использования в незаконном изготовлении наркотиков.

13. На фоне успешного контроля над международной торговлей веществами, перечисленными в Таблице I и Таблице II Конвенции 1988 года, статья 13 представляет собой еще одно дополнительное, но пока не в полной мере используемое средство борьбы с незаконным изготовлением наркотиков. Некоторые страны и регионы уже применяют положения статьи 13 в целях регулирования или проведения расследований, например для координации усилий в рамках Европейского союза. Предприятия, производящие оборудование или торгующие им, могут также принять добровольный кодекс поведения (такой же, как у предприятий, производящих химические вещества или торгующих ими).

В. Инструменты международного контроля

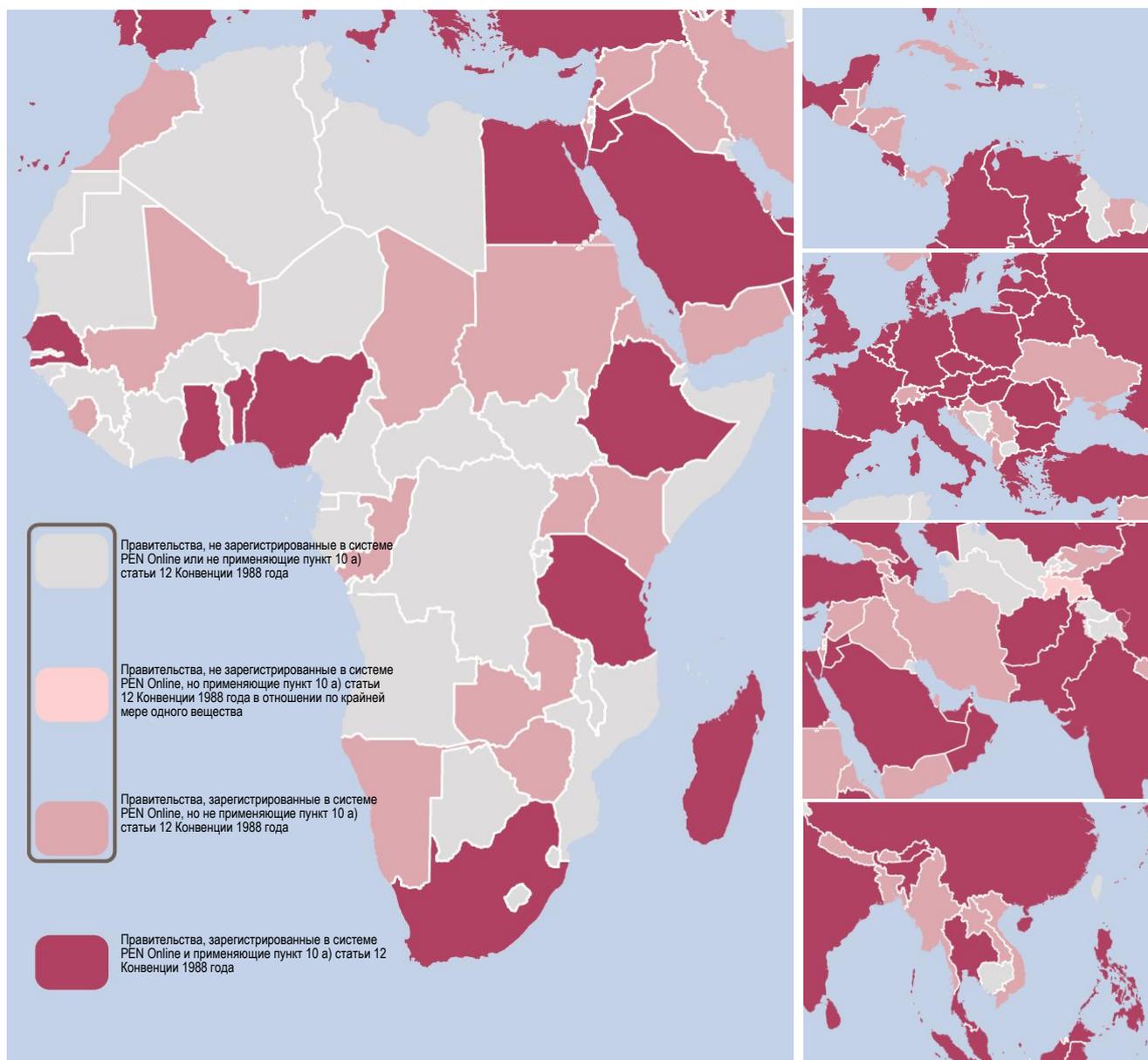
1. Страны, не использующие основные инструменты

14. В пункте 10 а) статьи 12 Конвенции 1988 года государствам-участникам предоставляется возможность обязать страну-экспортера представлять стране-импортеру информацию о предполагаемом экспорте какого-либо вещества, включенного в Таблицу I. С 1990 года, когда Конвенция вступила в силу, этим положением воспользовалось лишь 80 правительств; отправление извещений об экспорте более чем в 100 стран оставлено на усмотрение стран-экспортеров. При ближайшем рассмотрении становится очевидным, что

пробелы в этом механизме соотносятся с регионами и субрегионами, являющимися в настоящее время мишенями наркоторговцев и включающими некоторые районы Африки, Центральной Америки и Карибского бассейна, Центральной Азии, Юго-Восточной Азии и Юго-Восточной Европы (см. карту 8). Соответствующим странам следует признать свою ответственность в создании условий для получения извещений об экспорте химических веществ – прекурсоров. В противном случае организации, занимающиеся незаконным оборотом таких химических веществ, по-прежнему будут считать их легкой мишенью. Если бы все страны использовали и выполняли положения пункта 10 а) статьи 12, это позволило бы создать надежный и практичный механизм контроля над международной торговлей химическими веществами, включенными в Таблицы.

15. При сравнении поставок прекурсоров, предварительные уведомления о которых направлялись через систему PEN Online, с фактическим объемом импорта за конкретный рассматриваемый год выявляются значительные расхождения в обоих направлениях. Хотя увеличение объемов поставок с предварительным уведомлением через систему PEN Online, возможно, и не является неотложной проблемой, поскольку не все запланированные поставки могут действительно состояться, Комитет с беспокойством отмечает, что почти половина из 30 стран, по которым имеются оба комплекта данных за 2011 год, сообщили на бланках формы D о превышении фактического объема импорта над указанным в предварительных уведомлениях об экспорте. Особенно заметны эти расхождения по веществам, включенным в Таблицу II Конвенции 1988 года, и по некоторым веществам, включенным в Таблицу I, в частности по ангидриду уксусной кислоты и фенилуксусной кислоте.

Кар 8. Примеры регионов со слабыми механизмами мониторинга импорта химических веществ – прекурсора



а См. приложение X к настоящему изданию.

2. Не все страны применяют системы контроля над экспортом и импортом

16. Не применяющие какие-либо системы контроля над экспортом прекурсоров правительства не в состоянии выполнить свои договорные обязательства по содействию предотвращению утечки прекурсоров, которые являются сферой коллективной ответственности. Кроме того, правительства, не применяющие системы санкционирования в отношении экспорта определенных прекурсоров, перечисленных в Таблице I и Таблице II Конвенции 1988 года, или

осуществляющие экспорт таких веществ исключительно на основании общего разрешения, могут оказаться не в состоянии выполнить свое обязательство по направлению странам-импортерам предварительных уведомлений об экспорте прекурсоров в соответствии с пунктом 10 а) статьи 12 Конвенции. Совету известно о том, что правительства примерно 70 стран попросили предоставить им в индивидуальном порядке разрешение на экспорт почти всех веществ, включенных в Таблицу I и Таблицу II, а правительства менее 30 стран, информировавших Совет о своих системах выдачи разрешений на экспорт, отметили, что в их странах используется только общее

разрешение, или указали на отсутствие механизмов экспортного контроля.

3. Направление возражений через систему PEN Online

17. При анализе откликов стран-импортеров, присланных в ответ на предварительные уведомления об экспорте от стран-экспортеров, выясняется, что страны-импортеры заявляют о своем возражении против поставки в отношении примерно 7 процентов предварительных уведомлений об экспорте, что составляет 4 процента от общего объема поставок. Большинство возражений было направлено в ответ на предварительные уведомления о поставке растворителей, включенных в Таблицу II Конвенции 1988 года. Ответом на несколько предварительных уведомлений об экспорте страны-импортеры выдвинули возражения против поставок некоторых веществ, включенных в Таблицу I, прежде всего эфедрина и псевдоэфедрина, перманганата калия и ангидрида уксусной кислоты. Однако на данном этапе сложно определить, какое количество возражений было выдвинуто по административным причинам, а сколько – вследствие определенных подозрений. В любом случае анализ предварительных уведомлений об экспорте, вызвавших возражения, и причин возражений с точки зрения как стран-экспортеров, так и стран-импортеров может помочь определить тенденции, которые, в свою очередь, могут быть использованы для выявления слабых мест на национальном уровне. Полученная информация впоследствии может быть использована в целях укрепления существующих систем. Поэтому очень важно, чтобы страна-импортер, выдвигающая возражения против поставок прекурсоров, указывала причины своих возражений.

С. Новые прекурсоры и другие не включенные в Таблицы вещества, используемые при незаконном изготовлении наркотиков

18. Еще одной ключевой проблемой является появление замещающих или альтернативных химических веществ, которые обычно применяются вместо традиционных прекурсоров, подпадающих под международный контроль. Кроме того, при незаконном изготовлении наркотических средств некоторые не включенные в Таблицы вещества используются в дополнение к контролируемым прекурсорам или их заменителям. Количество веществ, включенных в Таблицу I и Таблицу II Конвенции 1988

года, не изменилось с 2000 года, когда в Таблицу I был добавлен норэфедрин, прекурсор стимуляторов амфетаминового ряда; прочие изменения перечня этих веществ были связаны только с переносом веществ из Таблицы II, в которой перечислены вещества, находящиеся под менее строгим контролем, в Таблицу I (см. рис. IX). Тем не менее между 2003 и 2011 годами, согласно сообщениям, представленным Комитету на бланках формы D, количество изъятий веществ, не включенных в Таблицы, увеличилось с 24 до 225 (почти в 10 раз) (см. рис. X).

Рисунок IX. Вещества, включенные в Таблицу I и Таблицу II Конвенции 1988 года, 1988–2011 годы

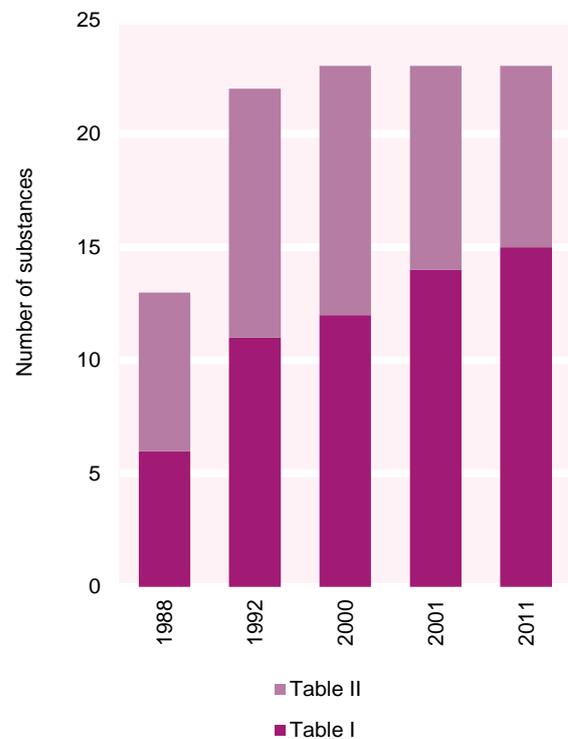
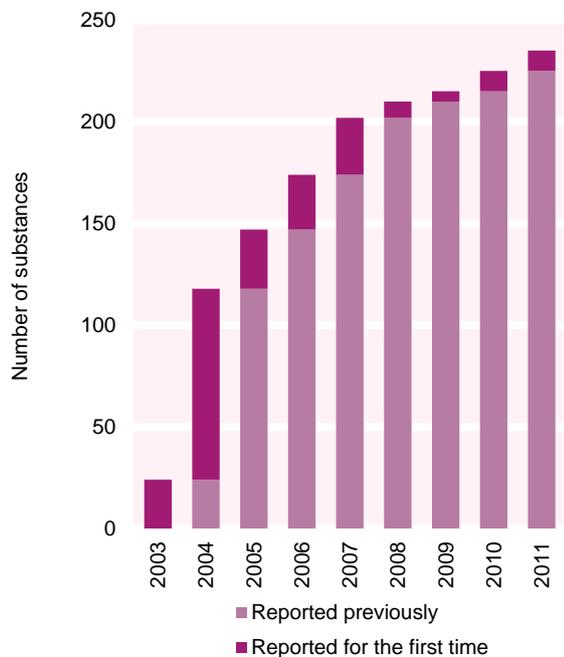


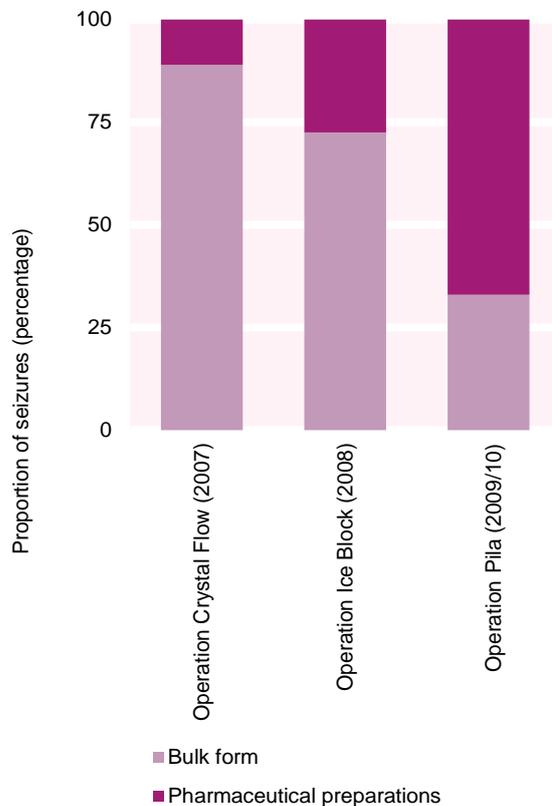
Рисунок X. Общее число не включенных в Таблицы веществ, сообщения об изъятии которых были представлены правительствами на бланках формы D, 2003–2011 годы



19. Появление замещающих химических веществ, используемых при незаконном производстве наркотиков, отчасти связано с ужесточением контроля над химическими веществами, традиционно используемыми в данном производстве, на национальном и международном уровнях, а также с беспрецедентными диверсификацией, усложнением и расширением масштабов незаконного производства наркотиков и прекурсоров, что позволяет участникам этой незаконной деятельности использовать методы производства, которые прежде было невозможно применять в подпольных условиях.

20 Одним из видов противозаконной деятельности, масштабы которого существенно выросли и достигли уровня, который невозможно было предвидеть во время подготовки Конвенции 1988 года, является утечка фармацевтических препаратов с содержанием эфедрина и псевдоэфедрина. Аналогичную тенденцию также отражает научный анализ конечных продуктов метамfetамина, указывающий на широкое использование фармацевтических препаратов при незаконном производстве метамfetамина во всем мире (см. рис. XI).

Рисунок XI. Процентная доля изъятий эфедрина и псевдоэфедрина в разной физической форме, сообщения о которых поступили в ходе реализации инициатив в рамках проекта "Призма", 2007–2010 годы



21 Это явление, возникшее изначально в Северной Америке, в последнее время достигло стран Юго-Восточной Азии, где много лет существовало незаконное производство стимуляторов амфетаминового ряда и где до сих пор преимущественно использовали эфедрин и псевдоэфедрин в нерасфасованном виде. С 2003 года Комитет рекомендовал осуществлять контроль над международной торговлей фармацевтическими препаратами так же, как над торговлей прекурсорами, содержащимися в этих препаратах. В нескольких резолюциях, в том числе в недавней резолюции 54/8 Комиссии по наркотическим средствам, содержатся призывы к ужесточению мер в целях предотвращения утечек, однако также признается необходимость не препятствовать использованию этих препаратов в медицинских целях. Тем не менее ситуация осложняется тем, что в некоторых странах ответственность за контроль над фармацевтическими препаратами и за контроль над содержащимися в таких препаратах прекурсорами возложена на разные

регулирующие органы. Для налаживания целостного и эффективного регулирования и контроля над химическими веществами – прекурсорами и фармацевтическими препаратами, содержащими эти химические вещества, необходимо тесное сотрудничество различных компетентных органов.

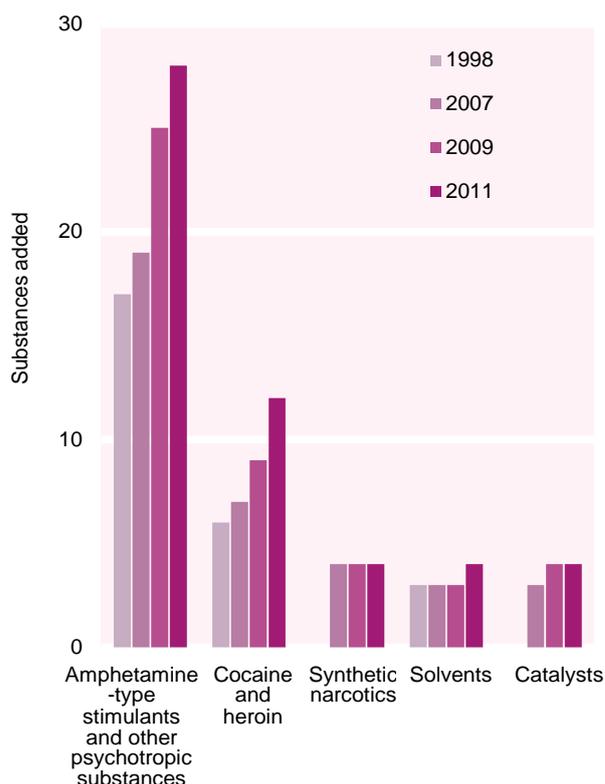
22 В техническом плане система PEN Online позволяет отправлять предварительные уведомления об экспорте фармацевтических препаратов и других препаратов. С 2009 года в среднем 28 стран регулярно используют данную систему в целях направления странам-импортерам извещений об экспорте эфедрина и псевдоэфедрина. Правительства подавляющего большинства этих стран отправляют предварительные извещения об экспорте этих веществ как в нерасфасованном виде, так и в виде фармацевтических препаратов. Органы власти трех стран – Малайзии, Объединенных Арабских Эмиратов и Таиланда – обратились к Комитету с официальной просьбой о том, чтобы им присылали извещения об экспорте на их территорию фармацевтических препаратов с содержанием эфедрина и псевдоэфедрина.

23. В соответствии с резолюцией 1996/29 Экономического и Социального Совета Комитет еще в 1998 году подготовил перечень веществ, не включенных в Таблицы, которые с высокой долей вероятности могут стать предметом утечки из законной торговли в целях их использования вместо веществ, включенных в Таблицу I и Таблицу II Конвенции 1988 года, или в сочетании с ними, а также могут использоваться при незаконном производстве наркотиков, которые нельзя изготовить при помощи прекурсоров, подпадающих под контроль Конвенции. Этот перечень, известный под названием "Ограниченный перечень не включенных в Таблицы веществ, подлежащих особому международному надзору", призван помочь правительствам, в сотрудничестве с отраслью, принимать гибкие адресные меры в отношении не включенных в Таблицы веществ, предупреждая их использование для незаконного производства наркотиков и в то же время учитывая потребности законной торговли. В период с 1998 года количество веществ, включенных в этот перечень, возросло вдвое – с 26 до 52 (см. рис. XII).

24. Кроме того, отдельные правительства ввели дополнительные нормы регулирования в отношении веществ, не находящихся под международным контролем. Комитету известно о том, что 48 стран, в дополнение к 27 государствам – членам Европейского союза, ввели ту или иную форму контроля в общей сложности над 150 веществами, не включенными в Таблицы I и II Конвенции 1988 года или в

ограниченный перечень не включенных в Таблицы веществ, подлежащих особому международному надзору. Правительства по-разному реагируют на складывающуюся ситуацию. Одни правительства расширяют сферу контроля, постепенно распространяя ее на новые вещества на индивидуальной основе, другие принимают законы, позволяющие им принимать упреждающие меры по борьбе с этими новыми явлениями. Третьи обратились к практическим решениям, основанным на добровольном сотрудничестве с отраслью. Чтобы должным образом реагировать на соответствующие явления, правительствам потребуется обмениваться опытом друг с другом. В настоящее время Комитет изучает применяемые правительствами различные методы.

Рисунок XII. Вещества, включенные в ограниченный перечень не включенных в Таблицы веществ, подлежащих особому международному надзору, 1998–2011 годы (по состоянию на 1 ноября 2012 года)



D. Роль интернета: нерегулируемая продажа прекурсоров

25. В связи с использованием интернета для торговли прекурсорами может потребоваться более глубокий анализ с учетом разнообразия форм законной торговли через интернет и способов действия тех, кто использует интернет в незаконных целях. Комиссия по наркотическим средствам уже поднимала этот вопрос в 2000 году в своей резолюции 43/8. Необходимо расширить обмен опытом и знаниями между правительствами, применяющими различные подходы в этой области, с тем чтобы уменьшить вероятность превращения интернета в масштабный канал нерегулируемого предложения химических веществ – прекурсоров.

E. Заключение

26. Правительства уже имеют в своем распоряжении широкий спектр инструментов контроля над утечками. Тем не менее эти инструменты по-прежнему используются неравномерно, что позволяет организациям, занимающимся незаконным оборотом наркотиков, обходить существующее

законодательство. С этими тенденциями можно было бы справиться эффективнее, принимая упреждающие совместные меры, например налаживая добровольное сотрудничество с предприятиями и действуя в духе Конвенции 1988 года (то есть занимаясь предотвращением утечек). Ключевым элементом данной концепции является межправительственное взаимодействие различных органов, участвующих в контроле над прекурсорами. Кроме того, поскольку успешное сокращение утечек из международной торговли привело к тому, что организации, занимающиеся незаконным оборотом, стали все чаще добывать прекурсоры за счет утечек и затем контрабандой переправлять прекурсоры через национальные границы, следует также усилить меры по борьбе с контрабандой в качестве элемента комплексной стратегии, в которой усилия в области правоприменения и государственного регулирования дополняют друг друга. Как было показано в предыдущих пунктах, исходные положения для новых подходов могут различаться. Это также предполагает стремление пересмотреть недостаточно используемые в настоящее время инструменты и готовность признать, что новые задачи могут потребовать новых решений.

III. Использование неконтролируемых веществ при незаконном изготовлении наркотических средств и психотропных веществ^{xxvi}

1. По мере того, как все большее число государств осуществляет положения Конвенции 1988 года, наркоторговцам становится все сложнее получать некоторые вещества, включенные в Таблицы I и II этой Конвенции. Поэтому наркоторговцы пытаются найти неконтролируемые заменители прекурсоров, находящихся под более строгим контролем. Комитет принял к сведению такое развитие событий в последние несколько лет и выявил следующие общие тенденции:

(а) переход к использованию других форм контролируемых прекурсоров или содержащих их продуктов, например фармацевтических препаратов, натуральных продуктов (например, экстрактов эфедры) или производных веществ, которые могут быть преобразованы в контролируемые прекурсоры при помощи легкодоступных средств. К их числу могут относиться имеющиеся на рынке вещества, которые не подпадают под действие мер контроля над прекурсорами, или продукты и производные вещества, которые специально созданы для обхода действующего контроля, включая сделанные по заказу препараты;

(b) незаконное изготовление основных контролируемых прекурсоров из неконтролируемых предпрекурсоров;

(c) использование новых или измененных методов обработки или изготовления, для которых требуются вещества, не включенные в настоящее время в Таблицы I и II Конвенции 1988 года;

(d) незаконное изготовление схожих по свойствам наркотиков-аналогов, для которого в качестве исходного материала требуются вещества, не включенные в настоящее время в Таблицы I и II Конвенции 1988 года.

2. Сорок четыре правительства сообщили о том, что за пятилетний период 2005-2009 годов было изъято в общей сложности 170 неконтролируемых веществ. В силу гибкости процесса изготовления стимуляторов амфетаминового ряда и разнообразия таких веществ диапазон обнаруженных неконтролируемых веществ этой группы был более широким по сравнению с другими группами наркотиков. Вместе с тем в своих тематических докладах о прекурсорах Комитет указал масштабы изъятия или фактического использования неконтролируемых

химических веществ-заменителей при незаконном изготовлении кокаина и героина.

3. В частности, Комитет обратил внимание на ряд заменителей, используемых в рамках методики незаконного изготовления метамfetамfина на основе эфедрина и псевдоэфедрина, в том числе на *l*-фенилацетилкарбинол (*l*-ФАК), который является промежуточным веществом, используемым в промышленном производстве эфедрина, и *N*-ацетил-псевдоэфедринацетат, который легко преобразуется в псевдоэфедрин при помощи гидролизной реакции. Оба вещества позволяют подпольным изготовителям использовать привычную методику изготовления. Комитету также известно о попытках изготовлять эфедрин из *N*-метил-DL-аланина. Что касается методики незаконного изготовления метамfetамfина на основе Ф-2-П, то весьма примечательными являются случаи изъятия неконтролируемых производных соединений фенилуксусной кислоты, в частности ее сложных эфиров. Еще одним свидетельством возвращения к методике, основанной на использовании Ф-2-П, вследствие ужесточения контроля над эфедрином и псевдоэфедрином, а также содержащими их препаратами стали случаи изъятия винной кислоты – химического вещества, используемого для последующей очистки метамfetамfина после его изготовления из Ф-2-П. В то же время имели место случаи изъятия Ф-2-П, специально изготовленного в виде бисульфитного аддукта с целью скрыть его физические свойства и тем самым обойти контроль, а также специально изготовленного производного соединения 3,4-МДФ-2-П, известного как "глицидат 3,4-МДФ-2-П". Последние два вещества могут также классифицироваться как "скрытые" прекурсоры.

4. Что касается изготовления кокаина, то внимание Комитета было обращено на факты использования различных неконтролируемых веществ: от использования целого ряда альтернативных растворителей и этанолового метода взамен традиционного процесса очистки кокаинового основания с помощью перманганата калия до незаконного изготовления таких основных прекурсоров, как серная кислота и перманганат калия из манганата калия или двуокиси марганца.

5. Что касается изготовления героина, то большинство неконтролируемых веществ составляют химические вещества, которые, наряду с уксусным ангидридом, применяются на различных этапах

традиционного процесса изготовления, например хлористый аммоний, карбонат и бикарбонат натрия и аммиачный раствор. Кроме того, изъятия крупных партий уксусного ангидрида и ледяной уксусной кислоты позволили утверждать о незаконном изготовлении ангидрида уксусной кислоты из неконтролируемых предпрекурсоров или прямом использовании ацетилирующих реагентов-заместителей. Вместе с тем, несмотря на техническую выполнимость этих процессов, подобные утверждения по-прежнему нуждаются в подтверждении.

6. Обеспокоенность в связи с таким ходом событий побудила Комитет к составлению в 1998 году в ответ на резолюцию 1996/29 Экономического и Социального Совета ограниченного перечня не включенных в таблицы веществ, подлежащих особому международному надзору, а именно химических веществ-заместителей и "новых" химических веществ, по которым имелась подробная информация об их фактическом использовании при незаконном изготовлении наркотиков. Первоначально перечень веществ, подлежащих особому надзору, насчитывал в общей сложности 26 веществ, не включенных в Таблицы I и II Конвенции 1988 года. В настоящее время этот перечень, размещенный на защищенном веб-сайте Комитета, насчитывает 45 химических веществ. Перечень веществ, подлежащих особому надзору, который ежегодно направляется Комитетом компетентным национальным органам, призван помочь правительствам в разработке, в сотрудничестве с соответствующими отраслями, гибкой системы, восприимчивой к требованиям законной торговли, но в то же время предупреждать использование неконтролируемых веществ при незаконном изготовлении наркотиков. О полезности перечня веществ, подлежащих особому надзору, говорят многочисленные изъятия включенных в него веществ и факт составления на региональном уровне аналогичных перечней веществ, подлежащих надзору.

7. Что касается ведения и использования перечня веществ, подлежащих особому надзору, то Комитет отмечает необходимость улучшения сбора оперативной и другой информации о химических веществах, обнаруживаемых при ликвидации подпольных лабораторий по изготовлению наркотиков, а также обмена ею с другими учреждениями на национальном уровне и международными организациями и органами, такими как Комитет.

8. Отдельные правительства ввели дополнительные нормы в отношении веществ, не

находящихся под международным контролем. Комитету известно о том, что 38 государств ввели определенную форму контроля в общей сложности над 132 веществами, не включенными в Таблицы I и II Конвенции 1988 года или в перечень веществ, подлежащих особому надзору. Приветствуя возросшую степень готовности и принятие отдельными правительствами соответствующих мер по преду-преждению использования наркоторговцами не-контролируемых веществ, Комитет подчеркивает важность координации на региональном уровне этих подходов с целью недопущения перемещения источников, пунктов утечки или маршрутов перевалки из одной страны в другую. Комитет желает также напомнить всем компетентным национальным органам о необходимости быть постоянно осведомленными о действующих нормативно-правовых положениях своих торговых партнеров, а также соблюдать их и сотрудничать в деле проверки законности заказов и расследования подозрительных поставок всех веществ, которые могут использоваться при незаконном изготовлении наркотиков.

9. Что касается борьбы с использованием при незаконном изготовлении наркотиков многочисленных химических веществ-заместителей, не контролируемых согласно Конвенции 1988 года, доля которых ничтожно мала по сравнению с объемом, необходимым для законных целей, то Комитет считает, что одним из основных средств противодействия постоянному переходу от одних заместителей химических веществ-прекурсоров к другим является всеобъемлющее добровольное сотрудничество между соответствующими отраслями и компетентными национальными органами. К ключевым элементам такого сотрудничества относятся: эффективные виды торговой практики, такие как обмен знаниями и постоянный мониторинг динамики и тенденций в области законного изготовления и торговли такими веществами с целью выявления нарушений и подозрительных сделок; принцип "знай своего клиента" и составление более точных оценок годовых законных потребностей в таких веществах и содержащих их продуктах, как фармацевтические препараты. Кроме того, внимание правительств было вновь обращено на необходимость рассмотрения согласно резолюции S-20/4 В Генеральной Ассамблеи вопроса о наказании за неправомерные действия лиц или компаний в связи с утечкой неконтролируемых веществ, которые, как было известно, предназначены для незаконного изготовления наркотических средств или психотропных веществ, как за уголовное преступление

по смыслу статьи 3 Конвенции 1988 года, и введении соответствующих мер уголовного, гражданского или административного наказания.

10. Комитету известно, что вышеизложенные рекомендации могут быть лишь частью мер, необходимых для решения такой сложной проблемы, как предупреждение использования

веществ, не включенных в списки конвенций, при незаконном изготовлении наркотиков. В этой связи он призывает правительства рассмотреть все имеющиеся варианты создания соответствующих механизмов по отслеживанию движения веществ, не включенных в списки конвенций, и выявлению связанных с ними подозрительных сделок и с этой целью сотрудничать друг с другом и с Комитетом.

- ^{xvi} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2009 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.XI.1). глава II.
- ^{xvii} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2012 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.XI.1). глава II.
- ^{xviii} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2010 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.11.XI.1). глава II.
- ^{xix} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2009 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.XI.1). глава II.
- ^{xx} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2009 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.XI.1). глава II.
- ^{xxi} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2009 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.XI.1). глава II.
- ^{xxii} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2010 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.11.XI.1). глава II.
- ^{xxiii} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2010 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.11.XI.1). глава II.
- ^{xxiv} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками о прекурсорах за 2011 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.12.XI.4). глава IV.
- ^{xxv} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками о прекурсорах за 2012 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.XI.4). глава IV.
- ^{xxvi} Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2010 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.11.XI.1). глава II.