



---

Директор–исполнитель

**"Обнадеживающий прогресс в достижении  
все еще отдаленных целей"**

**Доклад Директора–исполнителя о ходе работы  
как вклад в среднесрочный обзор (2003 год)  
выполнения решений двадцатой специальной сессии  
Генеральной Ассамблеи Организации  
Объединенных Наций**

# "Обнадеживающий прогресс в достижении все еще отдаленных целей"

## Доклад Директора–исполнителя о ходе работы как вклад в среднесрочный обзор (2003 год) выполнения решений двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций

### Содержание

	<i>Страница</i>
<b>I. Контекст</b> .....	3
<b>II. Обнадеживающий прогресс</b> .....	6
А. Героин .....	6
В. Кокаин .....	7
С. Каннабис .....	8
D. Стимуляторы амфетаминового ряда (САР) .....	10
<b>III. Ко все еще отдаленным целям</b> .....	12
А. Инструменты .....	12
В. Условия разработки политики .....	13
С. Будущие вызовы .....	15
<b>IV. Сохранение взятого курса</b> .....	16

### Приложения

Незаконное производство опия в мире, 1990–2002 годы	
Динамика масштабов культивирования кокаинового куста в мире, 1985–2002 годы .....	19
Незаконный оборот каннабиса в 2000–2001 годах: масштабы и тенденции	20
Незаконный оборот стимуляторов амфетаминового ряда (исключая "экстази") в 2000–2001 годах: масштабы и тенденции .....	21
Незаконный оборот "экстази" (МДА, МДЭА, МДМА) в 2000–2001 годах: масштабы и тенденции .....	22
Наркотики, вызывавшие основные проблемы (судя по потребностям в наркологической помощи) в конце 90–х годов (с поправками, внесенными в 2003 году). .....	23

## **"Обнадеживающий прогресс в достижении все еще отдаленных целей"**

Элементы среднесрочного обзора (2003 год) выполнения решений  
двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи  
Организации Объединенных Наций

### **I. Контекст**

В 1998 году на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций прозвучал призыв добиться в течение десяти лет существенного прогресса в сокращении незаконного производства и оборота наркотиков, а также злоупотребления ими во всем мире. Настоящий документ является вкладом в среднесрочный обзор (2003 год), который призван определить, продвигается ли международное сообщество в направлении достижения этих целей.

Состояние проблемы наркотиков в мире можно охарактеризовать следующим образом:

#### **1. Злоупотребление наркотиками**

В последние годы усилия по сокращению масштабов злоупотребления незаконными наркотиками стали приносить определенные результаты. Наряду с этими обнадеживающими тенденциями отмечаются некоторые тревожные факты, относительная значимость которых зависит от вида наркотиков и рассматриваемого региона. Стабилизация или сокращение масштабов злоупотребления героином и кокаином в некоторых странах дают основания надеяться на достижение более существенных результатов. Утверждать что-то определенное о положении в области потребления синтетических наркотиков довольно сложно, но тенденции в этой области вызывают серьезное беспокойство. Продолжает расти потребление каннабиса. На территории от Восточной Европы до северной части Тихоокеанского региона наблюдается новая опасная тенденция распространения ВИЧ/СПИДа в результате употребления наркотиков путем инъекций. В Африке стремительное расширение масштабов ВИЧ/СПИДа не так явно связано с употреблением наркотиков путем инъекций.

#### **2. Культивирование и производство**

Масштабы культивирования коки постепенно сокращаются, что ведет к сокращению объема производства конечной продукции. Культивирование опийного мака также сокращается и перемещается из одного азиатского региона в другой, но общий объем производства опиатов при этом остается неизменным. Крупнейшим производителем снова стал Афганистан, в то время как в Юго-Восточной Азии наблюдается сокращение объема производства. Каннабис выращивается на всех континентах, но масштабы этой деятельности оценить сложно. О местах и объеме производства незаконных синтетических наркотиков (стимуляторов амфетаминового ряда – САР) известно не так много, но их производство начинает выходить за рамки традиционных центров, расположенных в Северной Америке, Европе и Восточной Азии.

### **3. Региональные особенности**

Общая картина понятна, хотя она и не является такой же четкой, как прежде: в Европе, Азии и Океании злоупотребляют в основном опиатами, в Америке (и во все большей степени в Европе) – кокаином; в Восточной и Юго–Восточной Азии и, в меньшей степени, в Северной Америке и Европе – САР. Каннабис потребляют повсюду, но наиболее серьезные последствия этой проблемы проявляются в Африке.

Эти тенденции служат подтверждением того, что для достижения все еще отдаленных целей, которые были поставлены на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, необходимо максимально повысить эффективность сотрудничества. Средства, расходуемые сегодня во всем мире на профилактическую и правоохранительную деятельность (около 50 млрд. долл. США), позволяют удерживать общемировой показатель смертности, связанной с употреблением наркотиков, на уровне нескольких десятков тысяч в год. Коллективные усилия позволяют частично оградить человечество от страданий и расходов, связанных с табакокурением (20 млн. смертей в рамках одного поколения и расходы в размере 500 млрд. долларов США). Тем не менее авторитет, завоеванный в результате целого столетия усилий по контролю над наркотиками, требует подкрепления новыми достижениями. Сегодня для выполнения задач конвенций о контроле над наркотиками – обеспечения предложения наркотических средств для медицинских целей и ограничения их незаконного оборота и немедицинского использования – требуются еще более серьезное понимание, творческий подход и гибкость.

Многолетний опыт *Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности* в решении проблемы незаконных наркотиков говорит о следующем:

#### **1. Политика в области контроля над наркотиками является действенным средством**

Возможно, вопреки нашим желаниям, она не всегда достаточно быстро приносит результаты и имеет недостаточно широкую сферу действия, но имеется достаточно сведений, свидетельствующих о том, что при определенных условиях страны могут контролировать проблему наркотиков: как показывает практика, долгосрочные изменения в области злоупотребления наркотиками отражают изменения политики в отношении наркотиков. Наиболее эффективная политика строится на сбалансированном осуществлении мероприятий по сокращению спроса и мероприятий по сокращению предложения, включая сотрудничество правоохранительных и судебных органов.

#### **2. Сокращение спроса является действенным средством**

Но эта деятельность требует времени. В то время как некоторые страны давно уже принимают такие меры, международное сотрудничество в этой области находится в зачаточном состоянии. В частности, международные стандарты были установлены лишь пять лет назад в Декларации о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики, которая была принята на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных

Наций. Тем не менее многие факты уже указывают на то, что усилия по профилактике, лечению и реабилитации являются действенным средством и, что особенно важно, возможные издержки в этой области значительно ниже, чем в рамках правоохранительной и запретительной деятельности.

### **3. Альтернативное развитие является действенным средством**

Факты убедительно свидетельствуют о том, что меры по борьбе с предложением наркотиков могут принести успех лишь в том случае, если они реально способствуют решению ключевой проблемы нищеты мелких крестьянских хозяйств. Во всем мире в районах выращивания опиийного мака и коки крестьяне переходят на законные источники средств к существованию, когда они начинают рассматривать соотношение риска и вознаграждения через призму одного из основополагающих экономических законов: быстрое обогащение достигается только за счет высокого риска. В этой связи требуется принятие принудительных мер как для того, чтобы убеждать крестьян отказываться от производства наркотиков, так и для пресечения незаконного оборота. В более долгосрочной перспективе задача заключается в том, чтобы распространить деятельность по альтернативному развитию на все районы производства опия и коки и осуществлять ее в более широких масштабах. Для этого требуются политическая воля правительств и ресурсы многосторонних учреждений в области развития и финансовых институтов.

### **4. Международное сотрудничество является действенным средством**

По мере того, как отдельные страны принимают меры по борьбе с незаконным культивированием или добиваются сокращения потребления определенного наркотика, культивирование перемещается в другие районы, где нормы права соблюдаются менее строго. В результате такого перемещения, особенно в сфере производства наркотиков, достигнутые отдельными странами успехи не получают дальнейшего развития на общемировом уровне. Контроль над наркотиками на общемировом уровне может быть эффективным только в том случае, если все страны будут действовать в рамках общей системы международного права, которую образуют три конвенции о контроле над наркотиками и которую дополняют цели и планы действий, согласованные на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

Одна из трудностей, возникших в процессе подготовки настоящего доклада к среднесрочному обзору за 2003 год, была связана с неадекватностью имеющихся данных. Общеизвестная проблема неровного качества и объема статистических данных и особенно эпидемиологической информации по наркотикам объясняется тем, что информация зачастую отсутствует или является несопоставимой, а тенденции с трудом поддаются контролю. Другим важным шагом по выполнению решений двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 1998 года было признание необходимости принятия во всем мире мер по налаживанию мониторинга, а также сбора и систематизации информации в целях более точной оценки в будущем проблемы незаконных наркотиков. Правительствам предлагается продолжать эти усилия с целью дальнейшего наращивания банка данных, которые потребуются им для целей осуществления политики.

## II. Обнадеживающий прогресс

В последние годы на основных рынках незаконных наркотиков отмечаются, с одной стороны, обнадеживающий прогресс, а с другой стороны, тревожные сигналы, что зависит от рассматриваемого вида наркотиков или региона. Общая динамика мировых рынков сбыта героина и кокаина дает основания надеяться на достижение новых успехов. Состояние проблемы синтетических наркотиков остается неясным, а тенденции, касающиеся каннабиса, являются неблагоприятными.

### A. Героин

По оценкам Управления по наркотикам и преступности, в конце 90-х годов опиум и героином в мире злоупотребляли около 13 млн. человек. Сегодня мало что свидетельствует о существенном изменении этого показателя, однако отсутствие данных не позволяет нам точно оценить ежегодные изменения общемирового спроса на незаконно изготавливаемые опий и героин. На первый взгляд, представление об относительной стабильности общемирового рынка героина, сложившегося в конце 90-х годов, подкрепляется оценками уровня предложения, по которому мы располагаем более надежными данными. В 1998 году было незаконно произведено около 4 400 тонн опия. Четыре года спустя, в 2002 году, объем производства остался почти на том же уровне.

На фоне общей стабильности объема производства произошли серьезные региональные сдвиги. Во всем мире общая площадь земель, на которых незаконно культивируется опийный мак, сократилась на 25 процентов, а в Мьянме и Лаосской Народно-Демократической Республике это сокращение было еще более значительным. Существенно возрос объем производства в Афганистане, высокоурожайные земли которого обеспечивали поддержание общемирового объема производства в целом на неизменном уровне.

Региональные сдвиги в производстве и незаконном обороте наркотиков вызывают изменение общей картины злоупотребления героином в мире. На фоне улучшения положения в некоторых странах Западной Европы отмечается ухудшение положения в ряде стран, расположенных на маршрутах незаконного оборота афганского героина (в Юго-Западной Азии, Центральной Азии, Российской Федерации и Восточной Европе).

Прогнозы в отношении дальнейшей динамики положения в области злоупотребления героином дают некоторые основания для осторожного оптимизма при условии принятия правительствами совместных и решительных действий. Если удастся сохранить современные темпы, к 2008 году Юго-Восточная Азия вполне может утратить роль крупного источника незаконно изготавливаемого опия. Такое огромное достижение стало бы заключительным событием в столетней истории контроля над наркотиками.

Перед Афганистаном стоят огромные испытания. Четверть века назад в этой стране опий почти не производили: исторические и социо-экономические корни крупномасштабного производства опия в Афганистане являются не настолько глубокими, чтобы его нельзя было ликвидировать в реальные сроки. Хотя окончательно покончить с опиумом будет довольно сложно, совершенно ясно,

в каком направлении необходимо двигаться: основными задачами Афганистана должно быть обеспечение политической стабильности и внутренней безопасности и восстановление экономики. Помимо оказания прямой поддержки экономическому восстановлению страны потребуются меры по ослаблению экономических стимулов, вызвавших культивирование опийного мака на лучших сельскохозяйственных землях Афганистана в ущерб традиционным (законным) культурам, которыми некогда славилась эта страна.

В Центральной Азии, Российской Федерации, Восточной Европе и государствах Балтии, где наблюдается расширение рынка афганского героина, употребление наркотиков путем инъекций может привести к катастрофе в области здравоохранения, если ВИЧ/СПИД выйдут за рамки небольшого круга лиц, злоупотребляющих наркотиками, и поразят обычное население. Для того чтобы сохранить тенденцию к сокращению масштабов злоупотребления героином в Западной Европе и сдержать потенциальную эпидемию распространяемых через кровь заболеваний, одновременно с правоохранительными мерами по пресечению торговли героином необходимо принимать меры в области профилактики и лечения.

*Подводя итоги, следует отметить, что есть основания для осторожного оптимизма, если международное сообщество сможет:*

- *сократить производство опиума в Афганистане;*
- *удержать тенденцию к сокращению производства в Юго–Восточной Азии;*
- *сдержать распространение злоупотребления героином (и связанного с ним ВИЧ/СПИДа) в Восточной Европе, России и Центральной Азии.*

## **В. Кокаин**

Данные лечебно–профилактических учреждений неизменно свидетельствуют о том, что наиболее опасные последствия для здоровья вызывает злоупотребление героином; на втором месте находится злоупотребление кокаином. Добиваются ли правительства прогресса в ограничении предложения и спроса? Пожалуй, с некоторой долей осторожности на этот вопрос можно ответить утвердительно, особенно в том, что касается сдерживания предложения.

Что касается трех стран Андского региона, являющихся поставщиками кокаина, то Боливия практически прекратила производство этого наркотика, а Перу добилась сокращения культивирования коки почти на две трети по сравнению с уровнем 1995 года. Хотя обе страны сталкиваются с трудностями в закреплении этой тенденции к сокращению масштабов незаконного культивирования и его полной ликвидации, на их долю приходится в общей сложности менее одной пятой всего производимого в мире кокаина.

Основную проблему представляет Колумбия, где производство кокаина на базе внутреннего культивирования возросло примерно в пять раз за период с 1993 по 1999 год. С тех пор эта страна является источником почти одной трети всего незаконно изготавливаемого в мире кокаина. Недавно стало известно о

том, что в 2002 году Колумбия уже второй год подряд добилась существенного сокращения масштабов культивирования коки, что идет вразрез с тенденцией, которая наблюдалась до этого в течение восьми лет: масштабы культивирования были сокращены на 37 процентов по сравнению с 2000 годом, что позволяет рассчитывать на сокращение предложения кокаина на несколько миллиардов долларов США.

На другом конце цепи наркобизнеса также наблюдаются позитивные сдвиги. В Южной Америке отмечается стабилизация уровня злоупотребления кокаином. Как показали недавние обследования среди учащихся, в Соединенных Штатах Америки, являющихся крупнейшим в мире рынком кокаина, число лиц, злоупотребляющих этим наркотиком, сократилось на 15 процентов по сравнению с 1998 годом и на 60 процентов по сравнению с 1985 годом.

Тем не менее, как и в случае с героином, некоторые факты свидетельствуют о смещении рынка кокаина. Хотя основная часть операций по незаконному обороту героина по-прежнему приходится на страны Америки, было отмечено расширение незаконного оборота кокаина в Западной Европе. За период с 1998 года по 2001 год доля Западной Европы в общемировом объеме изъятий кокаина возросла с 8 процентов до более чем 15 процентов. Это подтверждается и информацией о потреблении. В 2001 году об увеличении уровня злоупотребления кокаином сообщили большинство стран Западной Европы, а в 2002 году – некоторые страны этого региона.

В странах, расположенных в Центральной Америке и на островах Карибского бассейна, положение развивается по-разному, но в целом оно ухудшается: масштабы злоупотребления кокаином возрастают, что отчасти связано с незаконным оборотом. Все более широкое распространение в этом регионе, расположенном между двумя основными районами производства и потребления кокаина, получают такие связанные с наркотиками явления, как преступность, вытеснение законной деятельности и отмывание денег.

*Подводя итоги, следует отметить наличие оснований полагать, что в течение следующих пяти лет можно будет добиться необратимого сужения мировых рынков кокаина, если будут предприняты согласованные усилия с целью:*

- *сдерживания распространения злоупотребления кокаином в Европе и Российской Федерации;*
- *удержания тенденции к снижению злоупотребления наркотиками, наметившейся в Соединенных Штатах Америки;*
- *оказания помощи странам Центральной Америки и Карибского бассейна в их противостоянии потокам незаконных наркотиков и преступных денежных средств наркодельцов, захлестнувшим эти страны;*
- *дальнейшего сокращения культивирования коки в андских странах путем предоставления им дополнительной помощи в области альтернативного развития.*

## **С. Каннабис**

Незаконное производство, оборот и потребление каннабиса по-прежнему носят настолько широкомасштабный характер, что учреждения по контролю над наркотиками лелеют слабую надежду на то, что удастся переломить ситуацию на международных рынках каннабиса.

В связи с тем, что системы мониторинга фактически отсутствуют (Управление по наркотикам и преступности только приступило к осуществлению своего первого проекта в этой связи), каких-либо надежных оценок о масштабах производства этого наркотика не существует. В то же время рост объемов изъятий наркотика и свидетельства, подтверждающие рост его потребления, указывают на то, что объемы производства этого наркотика также продолжают расти.

Данные об увеличении масштабов злоупотребления каннабисом поступают почти из всех регионов, в том числе из Африки, где каннабисом злоупотребляют по-прежнему больше, чем другими наркотиками. Почти две трети из 86 стран, представивших свои доклады Управлению по наркотикам и преступности в 2002 году, отметили рост масштабов злоупотребления этим наркотиком, что соответствует большему объему произведенных изъятий (на 40 процентов больше по сравнению с 1998 годом).

Следует проводить различие между смолой и растением каннабиса. Данные об изъятиях указывают на относительную стабильность оборота смолы – изъятия производились в основном в Западной Европе (три четверти всех изъятий). Случаи изъятия растения каннабиса соответствуют увеличению его незаконного оборота, о котором говорилось выше, причем 60 процентов всех изъятий, зарегистрированных в 2001 году, приходится на американский континент. Самое крупное изъятие было осуществлено в Африке (25 процентов всех изъятий по сравнению с 10 процентами в 1998–1999 годах), что является отражением одновременно расширения масштабов культивирования этого растения и активизации усилий правоохранительных органов.

И наконец, изъятия растений каннабиса – показатель усилий, затрачиваемых правительствами с целью ликвидации плантаций каннабиса, – похоже, снижаются, что, возможно, указывает на ослабление внимания некоторых правительств к проблеме ликвидации плантаций каннабиса.

Появились признаки и ряда положительных тенденций. Так, например, в Соединенных Штатах Америки злоупотребление каннабисом (ежегодная распространенность) сократилось в 2002 году среди учащейся молодежи: этот показатель почти на 10 процентов ниже показателя за 1997 год и почти на 30 процентов ниже аналогичного показателя конца 70-х годов.

Подготовить четкий прогноз относительно проблемы каннабиса на ближайшее будущее довольно затруднительно. Имеющиеся данные недостаточны, а предпринимаемые меры в области политики сильно разнятся. Подходы некоторых стран к этой проблеме ведут к тому, что разрыв между буквой и духом конвенций по контролю над наркотиками увеличивается и что возникают вопросы относительно некоторых мер в области политики, о которых говорится в последующих разделах настоящего доклада. Ряд развивающихся стран, особенно в Африке, неоднократно выражал обеспокоенность по поводу

того, что политика, которую в последнее время проводят некоторые страны в отношении каннабиса, подрывает их усилия в области контроля над наркотиками.

*Подводя итоги, следует отметить, что проблема каннабиса поднимает ряд вопросов политического характера, на которые должно найти ответ международное сообщество, поскольку:*

- *характер производства, оборота и потребления каннабиса является самым широкомасштабным;*
- *производство и злоупотребление каннабисом, как представляется, растут;*
- *действия (административные или законодательные) ряда правительств послужили поводом для обострения дебатов по вопросам политики;*
- *многие развивающиеся страны, особенно в Африке, были вынуждены расходовать свои ограниченные ресурсы на преодоление последствий этих действий.*

#### **D. Стимуляторы амфетаминового ряда (САР)**

Стимуляторы амфетаминового ряда (САР) относятся к синтетическим наркотикам, которые включают химически связанные группы амфетаминов, метамфетаминов и "экстази". В отличие от традиционных наркотиков, имеющих растительную основу, производство САР начинается с наличия имеющихся в готовом виде химических веществ в легко укрываемых подпольных лабораториях. Это в значительной степени затрудняет определение местоположения, масштабов и динамики производства таких незаконных наркотиков.

Обнаружение подпольных лабораторий и изъятие конечной продукции, а также сообщения о масштабах злоупотребления указывают на то, что рынок САР продолжает расширяться. За последние несколько лет во всем мире, и в первую очередь в Соединенных Штатах Америки, было обнаружено и ликвидировано больше подпольных лабораторий, чем в предшествующий период. Однако рынок САР также претерпевает изменения отчасти благодаря усилиям учреждений по контролю над наркотиками, призванных решать эту проблему, и отчасти в результате изменения характера злоупотребления.

В последние годы оборот метамфетаминов, которые составляют основную долю оборота этой группы наркотиков, явно расширился в странах Восточной и Юго-Восточной Азии. Однако после 2001 года число изъятий этого наркотика сократилось, возможно, как следствие улучшения систем контроля над эфедрином (один из основных прекурсоров) и первых успешных результатов принимаемых мер по сокращению производства незаконных метамфетаминов в Китае.

В 2000 году почти 90 процентов стран, сообщивших Управлению по наркотикам и преступности о тенденциях злоупотребления метамфетамином, отметили увеличение его незаконного оборота. К 2001 году доля этих стран

сократилась до 52 процентов. Япония как один из наиболее привлекательных рынков в Восточной Азии сообщила о стабилизации злоупотребления метамфетамином в 2001 году после того, как эта тенденция нарастала на протяжении ряда лет. Напротив, Таиланд, который столкнулся с проблемой крупномасштабного импорта этого вещества из соседней Мьянмы, изъясил в 2001 году рекордное для всего мира количество метамфетамина.

Европа по-прежнему остается главным центром подпольного производства и оборота амфетаминов. Количество изъятий амфетамина в Западной Европе, пик которых пришелся на 1998 год, стало снижаться в последующие годы, однако производство и оборот этого вещества продолжали увеличиваться в Восточной Европе. Этот факт мог сигнализировать о том, что производство амфетамина было перенесено в основном в Восточную Европу или что, возможно, произошло сокращение спроса на амфетамин в Западной Европе. Если в 2000 году половина всех западноевропейских стран сообщила о росте злоупотребления, то в 2001 году доля этих стран сократилась до 33 процентов.

Оборот "экстази" постоянно возрастал на протяжении 90-х годов в Юго-Восточной Азии, в южной части Африки, на Ближнем и Среднем Востоке и особенно на американском континенте. Однако в 2001 году изъятия "экстази" сократились, причем главным образом в Северной Америке и Западной Европе. В середине 90-х годов на западноевропейские страны приходилось почти 80 процентов всех изъятий "экстази", однако в 2000 и 2001 годах эта доля сократилась почти до 50 процентов. Рост потребления амфетамина замедлился в Западной Европе, и его злоупотребление пошло на спад впервые за несколько лет в Соединенных Штатах Америки. Однако злоупотребление "экстази", как представляется, расширяется в Азии и в меньшей степени в Африке.

Дальнейшие усилия по решению проблемы САР должны подкрепляться твердыми обязательствами и рядом мер в этой связи. Прежде всего нам необходимо иметь больше достоверных данных. Система данных об изготовлении, обороте и злоупотреблении САР все еще зияет многочисленными брешами. В настоящее время Управление по наркотикам и преступности осуществляет в рамках глобального обследования сбор данных с целью выявления направлений, по которым следует прикладывать усилия. Эффективным инструментом контроля САР является контроль прекурсоров, а также меры пресечения утечек из сферы законной торговли. Правительствам в первую очередь необходимо расширить свои программы по сокращению спроса на САР, в противном случае его предложение никогда не иссякнет.

*Подводя итоги, следует отметить, что для решения проблемы САР необходимо предпринять согласованные усилия в целях:*

- *заполнения брешей в системе данных о производстве, обороте и злоупотреблении САР;*
- *расширения и активизации мер контроля над прекурсорами;*
- *укрепления мер по сокращению спроса на САР и улучшению терапевтического лечения во всем мире;*
- *недопущения, чтобы алчность торговцев синтетическими наркотиками, особенно в Азии, а не бедность фермеров,*

*выращивающих мак, стала главным мотивом нелегальной деятельности в этом регионе.*

### **III. Ко все еще отдаленным целям**

Весной 2003 года было созвано заседание Комиссии по наркотическим средствам (КНС) на уровне министров для обсуждения сложившейся ситуации через пять лет после проведения двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи. В связи с этим, прежде чем заглянуть в будущее, важно окинуть взглядом прошлое и проанализировать результаты достигнутого.

#### **A. Инструменты**

Если оглянуться назад, то станет ясно, что, несмотря на различные планы действий, которые были приняты, благодаря специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций удалось достичь ряда поставленных целей. *Во-первых*, международно принятые стандарты сокращения спроса на незаконные наркотики нашли отражение в Декларации о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики. Была заполнена брешь в международной системе контроля над наркотиками. В конвенциях все внимание было намеренно сосредоточено на контроле над предложением, а регулирование спроса было оставлено на усмотрение внутригосударственной юрисдикции. И только благодаря специальной сессии и ее Декларации удалось реализовать "сбалансированный подход". На фоне этого события Управление по наркотикам и преступности разработало в конце 2002 года один из своих основных *Оперативных приоритетов*: "обеспечить в своих мероприятиях сбалансированность мер, касающихся сокращения предложения и спроса"; причем были расставлены новые акценты: профилактика, разъяснительная работа и лечение.

*Во-вторых*, специальная сессия сделала новый упор на создание инструментов для оценки динамики проблемы наркотиков, обеспечивая тем самым надежную базу достоверных данных, необходимых для оценки воздействия мер политического характера. Что крайне удивляет, так это отсутствие надежных сопоставимых данных о производстве, обороте и злоупотреблении незаконными наркотиками. В декларациях и планах действий, которые были приняты на специальной сессии и в которых были сформулированы задачи, поставлены ориентиры и определены сроки, содержатся требования о необходимости стандартизации данных, связанных с наркотиками, увязки показателей и улучшения стандартов отчетности. Формирование глобального массива более качественных данных, с помощью которых можно будет дать оценку изменениям и тенденциям в их динамике, обеспечит создание базы достоверных данных для разработки политики в области наркотиков, особенно на период до 2008 года.

*В-третьих*, специальная сессия обратилась к правительствам и Организации Объединенных Наций с просьбой обеспечить объективную оценку мер, программ и проектов. Акцент на оптимальную практику, на выявление мер, которые работают, в отличие от мер, которые не работают, позволяет брать на

вооружение те меры, которые работают, и отказываться от тех мер, которые не работают.

## **В. Условия разработки политики**

Приверженность правительств контролю над наркотиками успешно выдержала проверку временем, однако условия, в которых разрабатывается политика в области наркотиков, изменились. Сегодня на формирование политики все больше влияют общественное мнение и гражданское общество. Следует выделить по меньшей мере пять основных условий, влияющих на разработку политики.

*Во-первых*, мировая общественность, которая стала больше осознавать масштабы рисков и последствий злоупотребления наркотиками и принимать участие в их оценке, настоятельно требует от правительств уделять в своей политике особое внимание проблеме незаконного оборота наркотиков и связанному с ним антигражданскому поведению. Кроме того, в ходе многих опросов общественного мнения отмечалась связь между наркотиками, преступностью и терроризмом. Благодаря этому правительства принимают решения, как об этом свидетельствуют документы настоящего совещания, в пользу активизации действий, направленных на сокращение масштабов злоупотребления наркотиками и лечение наркоманов при одновременном жестком пресечении оборота наркотиков. Исходя из этого Управление по наркотикам и преступности недавно сформулировало один из своих основных *Оперативных приоритетов* следующим образом: "применять комплексный подход к вопросам наркотиков и преступности".

*Во-вторых*, налицо возникновение противоречий, нередко весьма серьезных, между i) массовым неприятием общественностью любой попытки недооценить серьезность проблемы наркотиков и ii) распространением в ряде стран терпимого отношения к праву злоупотреблять наркотиками. Как представляется, подобная практика попустительства самоуничтожению противоречит усилиям граждан и учреждений, направленных на борьбу с курением. А ведь совсем недавно был достигнут исторический прорыв в области здравоохранения, когда страны договорились о разработке рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) о контроле над табаком, призванной снизить уровень связанных с табаком заболеваемости и смертности. Звучащие время от времени призывы к пересмотру (т.е. ослаблению) существующего законодательства о контроле над наркотиками едва ли соответствуют провозглашенной государствами-членами цели защитить нынешнее и будущее поколения от пагубных последствий зависимости от никотина, являющегося законным веществом. Столетия назад, когда началось распространение злоупотребления табаком, невозможно было представить, что сложится международный консенсус, который позволит в XX столетии заключить договоры о контроле над наркотиками. После гибели десятков миллионов людей общество по-прежнему выражает сожаление в связи с отсутствием мер контроля над табаком.

*В-третьих*, эффективность мер контроля над наркотиками – как в области спроса, так и в области предложения – должна контролироваться и постоянно

оцениваться, а общественность вправе рассчитывать на результаты, соответствующие непоколебимой решимости государств-членов преодолеть мировую проблему наркотиков с помощью национальных и международных стратегий (специальная сессия Генеральной Ассамблеи, 1998 год). Общественность рассчитывает на улучшение положения не только на внутригосударственном уровне; тщательно анализируются также международные последствия внутренней политики. В частности, страны происхождения сырья для незаконных наркотиков, которые самостоятельно ведут борьбу с угрозой внутреннего оборота наркотиков и злоупотребления ими, сталкиваются с тем, что их усилия, направленные на сокращение предложения, сводятся на нет в результате устойчивого уровня злоупотребления наркотиками за рубежом, а также в результате призывов к либерализации в основных областях потребления. Мировому общественному мнению нужны гарантии того, что весьма значительные по объему ресурсы, выделяемые на цели профилактики, лечения и особенно обеспечения соблюдения законов, дают все более ощутимые результаты. К сожалению, пока еще не все правительства располагают надлежащими инструментами для оценки достигнутого прогресса и эффективности принимаемых мер.

*В-четвертых*, в арену взаимных упреков превратилась концепция "уменьшение вреда", что ведет к бесконечному продолжению все более бесполезных дебатов. Концепция уменьшения вреда, как правило, подразумевает задачу решения проблемы спроса. На самом деле смысл концепции гораздо шире. Любые меры по контролю над наркотиками (включая меры, осуществляемые по инициативе Управления по наркотикам и преступности), ведут к уменьшению вреда и снижению пагубных последствий производства и оборота наркотиков, а также злоупотребления ими. Например, уменьшению вреда способствуют конвенции, регулирующие предложение наркотиков, ибо их положения допускают использование наркотиков в медицинских целях или запрещают их использование в немедицинских целях. Вред, наносимый обществу, уменьшается благодаря действиям правоохранительных органов, помогающим осудить сбытчиков наркотиков. Инициативы в области альтернативного развития, помогающие фермерам переходить к выращиванию законных культур, представляют собой меры по уменьшению вреда. Кроме того, такие инициативы снижают уровень ущерба, наносимого окружающей среде вследствие культивирования коки и опия. Мнения, касающиеся относительной значимости политики и ресурсной поддержки таких мер на различных этапах наркоцепи, могут быть различными. Вместе с тем, если это обсуждение вывести за идеологические рамки и привнести в него эмпирические данные, то оно от этого только выиграет. С точки зрения руководящих указаний Международный комитет по контролю над наркотиками (МККН) выносит заключение о том, соответствуют ли конкретные меры по уменьшению вреда положениям конвенций.

*И наконец*, необходимо энергично продолжать научный обзор возможностей использования каннабиса в медицинских целях. Имеющихся научных данных о каннабисе недостаточно для того, чтобы включить это вещество в фармакопею в качестве зарегистрированного лекарства, а долгосрочные последствия органического каннабиса хорошо задокументированы. Если получаемые на основе каннабиса медикаменты докажут свою полезность в медицинском отношении, их следует рассматривать

аналогично всем другим лекарствам, а именно как фармацевтические препараты, прописываемые для лечения конкретных симптомов в соответствии с должным образом определенными дозировками и стандартами. Признание медицинских свойств любого психоактивного вещества не должно создавать лазейку для его потребления в рекреационных целях; иначе в конечном итоге обществу придется сожалеть о таком злоупотреблении не меньше, чем оно испытывает сожаление в настоящее время по поводу табачной зависимости.

## **С. Будущие вызовы**

Благодаря тому, что все больше правительств и представителей общественности проявляют внимание к проблеме наркотиков, политика в этой связи получает новый импульс, однако по-прежнему сохраняется ряд тенденций, которые вызывают особую озабоченность. Их можно рассматривать в качестве основных вызовов будущего:

а) если в некоторых регионах уровень злоупотребления наркотиками снижается, то в других он возрастает. В случае снижения доступности какого-либо одного наркотика, ему на смену приходит другой или другие наркотики. В частности, наблюдается рост полинаркомании, которая чревата рядом неблагоприятных последствий для здоровья;

б) в качестве типичной реакции на последовательное давление рынка (спрос) не всегда происходило снижение уровня незаконного культивирования и производства культур (предложение), а лишь их перемещение. В некоторых случаях такое культивирование и производство перемещаются в рамках регионов и через границу в районы, где ослаблен уровень соблюдения законности. Не всегда оказывается должная поддержка мерам стимулирования развития в пользу диверсификации культур и законной деятельности. Сохраняют свою актуальность призывы стран Африки, Азии и Латинской Америки к учреждениям, осуществляющим деятельность в области развития, и многосторонним банкам: отказ сельских общин тех или иных стран от незаконных видов деятельности и переход к законным видам деятельности нуждается в постоянной поддержке. Исходя из этого призыва, Управление по наркотикам и преступности приняло один из своих *Оперативных приоритетов* в целях "рассмотрения вопросов наркотиков и преступности в контексте устойчивого развития";

с) в 90-х годах был отмечен рыночный бум синтетических наркотиков, особенно стимуляторов амфетаминового ряда (САР). Этот рынок может быть совершенно новым, рассчитанным на новых потребителей, или, возможно, прийти на смену традиционного рынка сбыта наркотических средств растительного происхождения. Имеется достаточно свидетельств, подтверждающих оба предположения, однако их недостаточно для оценки их относительных величин. Главная опасность заключается в том, что САР привлекают более молодых потребителей и позволяют производителям и сбытчикам получать огромные прибыли. В будущем САР могут перерасти в наиболее серьезную мировую проблему наркотиков;

д) в ряде регионов употребление наркотиков путем инъекций привело к резкому распространению переносимых с кровью инфекций – от ВИЧ/СПИД до

гепатита С, в результате которых несчастье, связанное с хроническим злоупотреблением, усугубляется трагедией неизлечимой болезни. Если инфекция не ограничится кругом лиц, потребляющих наркотики путем инъекций, то риску инфицирования ВИЧ/СПИД подвергнется все население;

е) формы оборота наркотиков приобретают все более сложный характер и переплетаются с другими незаконными видами торговли, в частности торговли оружием, людьми, контрафактными и контрабандными товарами. Порой возникает угроза стабильности ряда обществ, угроза подрыва с трудом достигнутого ими прогресса в области развития и политической стабильности. Оборот наркотиков и преступность, препятствующие поддержанию мира и урегулированию конфликтов, усугубляют гуманитарные кризисы;

ф) доходы от наркобизнеса, временами достигающие макроэкономических масштабов, глубоко проникли в сферу законной хозяйственной деятельности путем подкупа коррумпированных должностных лиц, которым предлагаются ни с чем не сопоставимые стимулы в обмен на соответствующие услуги. Возможно, нет другой такой области, чем область профилактики и пресечения наркобизнеса, в которой коррупция наносила бы более серьезный ущерб успешным мерам противодействия;

г) за последние полвека организованная преступность распространила свой контроль на незаконные рынки наркотиков. В последние десять лет появились также данные, свидетельствующие о причастности к наркобизнесу террористических групп. Сначала такие группы предлагали свои услуги для защиты культивирования, производства и оборота наркотиков в обмен на ресурсы, необходимые для приобретения оружия и оплаты услуг. Несколько позднее такие группы стали принимать участие в наркобизнесе, причем самое активное. Таким образом, борьба против незаконного оборота наркотиков и отмывания денег нередко сочетается с войной против терроризма и наоборот.

#### **IV. Сохранение взятого курса**

Для решения вышеупомянутых вызовов потребуется всеобщая приверженность поставленным целям. Ниже излагаются некоторые соображения о том, что могут предпринять правительства и Организация Объединенных Наций в течение ближайших пяти лет для достижения целей, сформулированных на специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

Что касается *Управления по наркотикам и преступности* Организации Объединенных Наций, которое представляет собой всего лишь маленькую организацию, которой надлежит решать большие задачи, то руководящие указания по вопросам политики для него поступают от государств-членов, представленных министрами на настоящем совещании. Что касается нас, то мы и впредь будем изыскивать наиболее эффективный путь выполнения своего обязательства перед обществом. В течение 2002 и 2003 годов был проведен обзор осуществленных в прошлом операций в целях выработки руководящих принципов на будущее. Результаты этого обзора были представлены в документе, озаглавленном *Оперативные приоритеты: руководящие положения на среднесрочную перспективу*. Эти новые приоритеты изложены ниже:

- применение комплексного подхода к проблемам наркотиков, преступности и терроризма;
- рассмотрение проблем наркотиков и преступности в контексте устойчивого развития;
- обеспечение сбалансированности мероприятий в областях предупреждения и обеспечения исполнения;
- отбор мероприятий на основе знаний и стратегической перспективы;
- содействие созданию институтов, распространяющих международно признанную оптимальную практику;
- использование ресурсов в качестве рычага для реализации потенциала партнерских отношений.

Первые три приоритета внесут существенную переориентацию в работе *Управления*, причем акцент будет сделан на комплексное решение проблем (наркотиков и преступности), на сбалансированность подхода (спрос и предложение), на долговременный характер результатов (устойчивое развитие). Остальные приоритеты имеют программный и оперативный характер, с тем чтобы воспользоваться всей полнотой знаний (*Управление* прилагает серьезные усилия к тому, чтобы стать хранителем данных и знаний по вопросам наркотиков и преступности) и оптимальными видами практики (особенно в области профилактики и лечения), используя ресурсы в качестве рычага для реализации потенциала партнерских отношений.

Ресурсы *Управления* по наркотикам и преступности весьма ограничены и лишены стабильности и предсказуемости. К тому же они настолько жестко регламентированы, что это серьезно подрывает перспективу осуществления новых *Оперативных приоритетов*. В то же время те лоббисты, выступающие за либерализацию наркотиков и снисходительное отношение к наркотикам, могут рассчитывать на бюджеты, многократно превосходящие бюджет *Управления*.

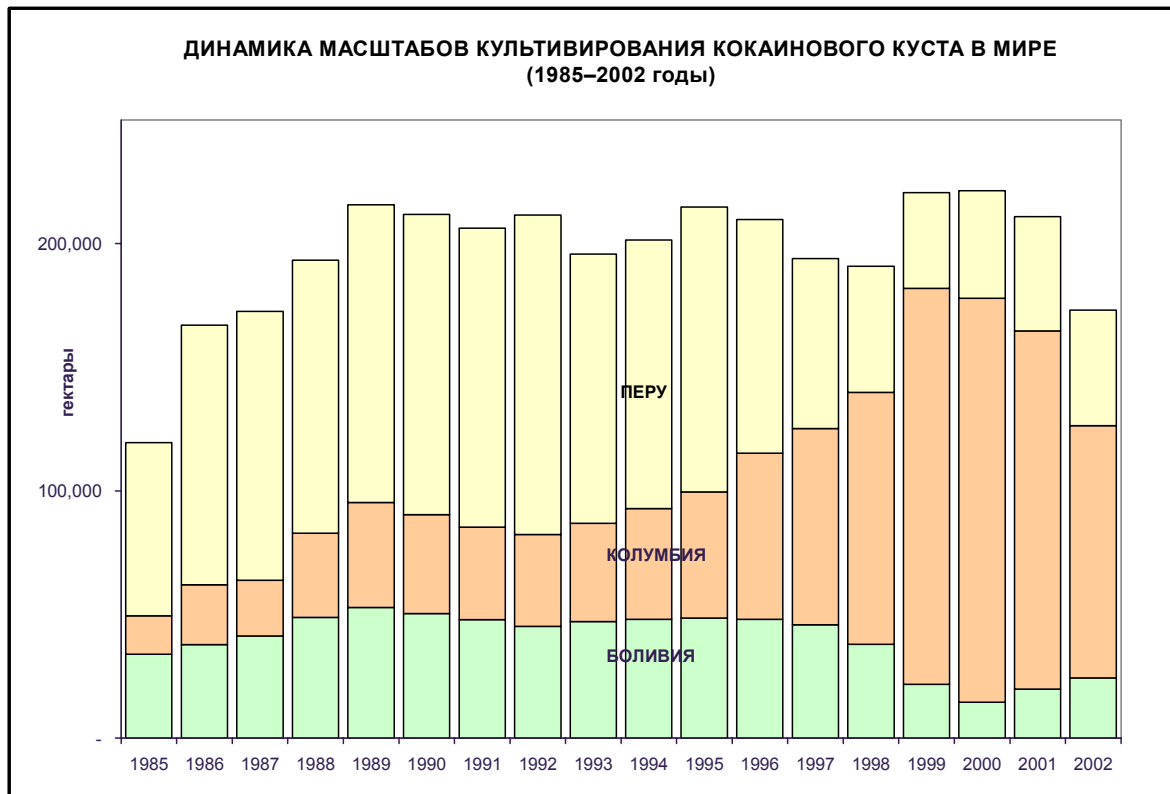
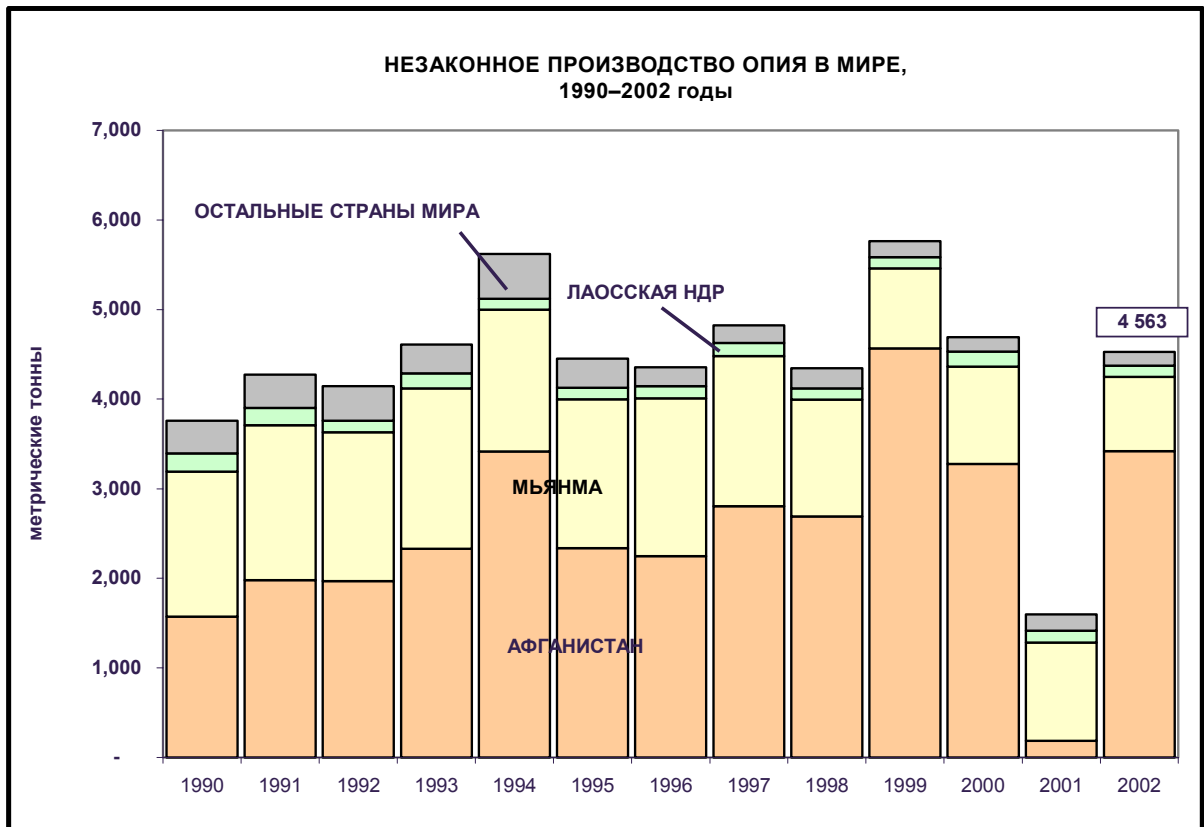
Задача правительств, действующих на индивидуальной и коллективной основе, четко определена.

Для решения важной задачи поддержания в надлежащем состоянии международной системы контроля над наркотиками и обогащения этой системы в XXI веке необходимо прежде всего четко подтвердить значение многосторонних усилий. Проблема наркотиков носит международный характер. В нашем взаимосвязанном мире последствия любой национальной политики или деятельности сказываются за пределами национальных границ. Если мы признаем, что производство и оборот наркотиков, а также злоупотребление ими представляют собой глобальное явление, что подтверждается данными о том, что как производство, так и потребление имеют место как в Северном, так и Южном полушариях, то вряд ли можно рассчитывать на то, что односторонняя политика или односторонние действия будут эффективными в глобальных масштабах. Многосторонняя система контроля над наркотиками является весьма ценным компонентом политического капитала, накопленного в рамках поэтапного процесса, охватывающего целое столетие. Если необходимо предусмотреть изменения этой системы, то такие действия следует предпринимать лишь с использованием многосторонних средств, таких как

международные консультации и коллективные действия. Односторонние меры могут лишь подорвать систему, созданную с расчетом на положительный итог для договаривающихся сторон.

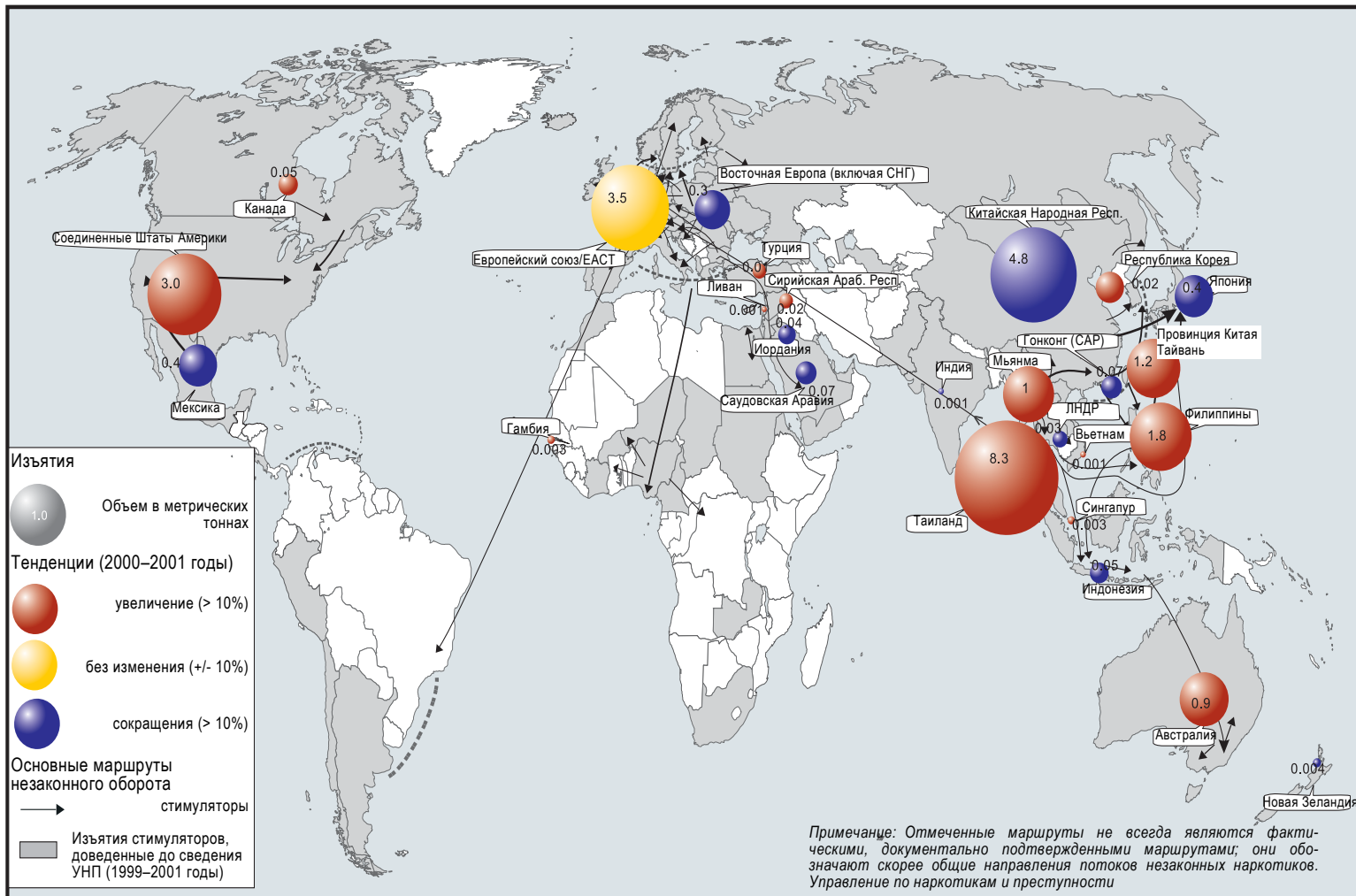
Согласовать национальные и международные интересы не всегда легко удается, поскольку никакая международная норма не может предусмотреть конкретные нюансы, наблюдаемые на региональном или национальном уровне. Такое согласование особенно труднодостижимо в отношении проблемы наркотиков, поскольку эта проблема весьма эмоциональна, она затрагивает жизни отдельных людей, семей и общин во всем мире. Единственный путь вперед – это опора на эмпирические данные и формирование взглядов гражданского общества в рамках демократической системы государств–членов на таких международных встречах, как нынешний форум.

И наконец, всем нам в Организации Объединенных Наций следует воспользоваться проводимым среднесрочным обзором, чтобы вновь заявить о нашей решимости *более эффективно расходовать публичные финансовые средства и обеспечивать повышение качества публичных продуктов*. На рубеже второго столетия контроля над наркотиками решение этих задач – это наш долг перед теми, кто сформулировал самые первые слова Устава: *Мы, народы Объединенных Наций*.



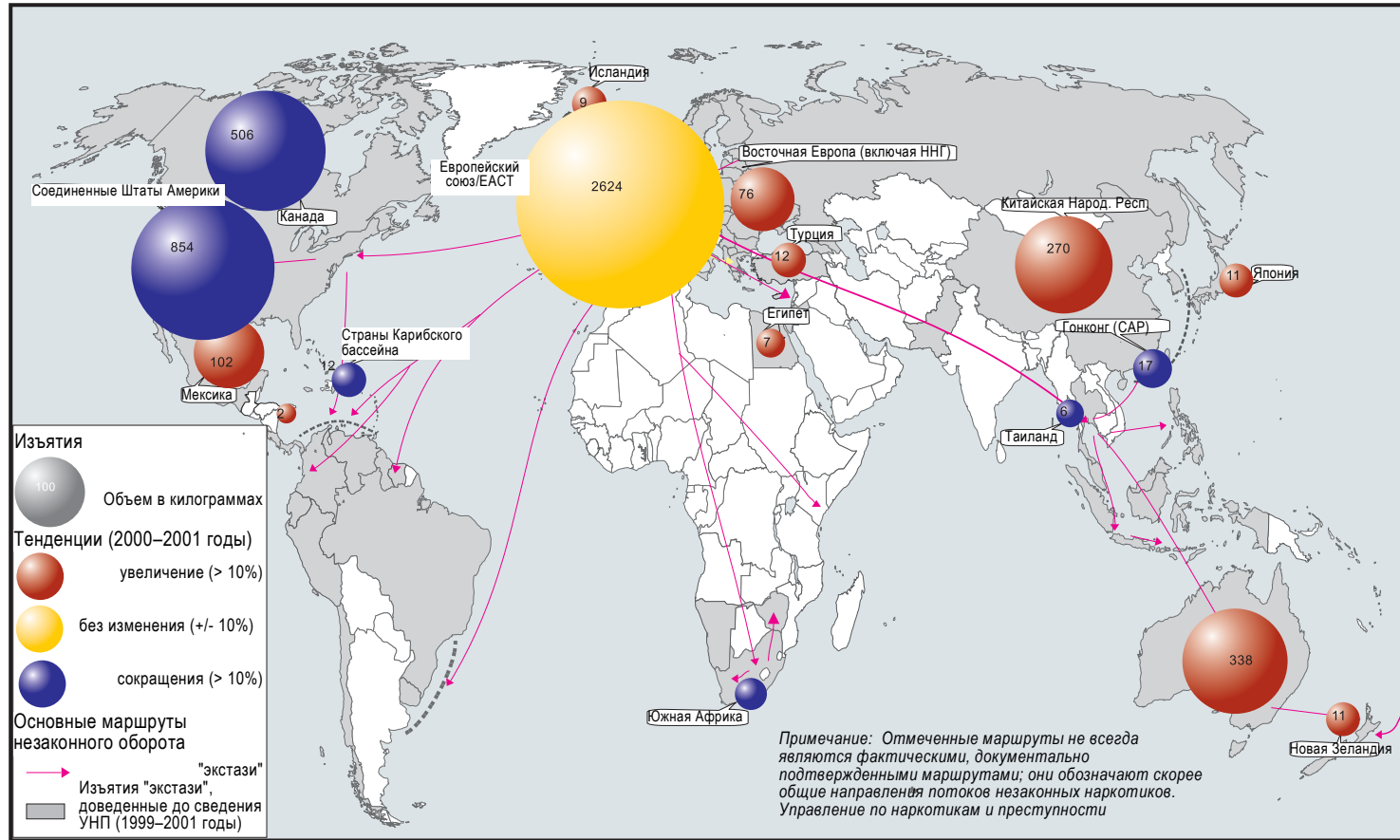


**Незаконный оборот стимуляторов амфетаминового ряда (исключая "экстази") в 2000–2001 годах: масштабы и тенденции**  
 (страны, сообщившие об изъятиях объемом более 0,001 тонны (1 кг))



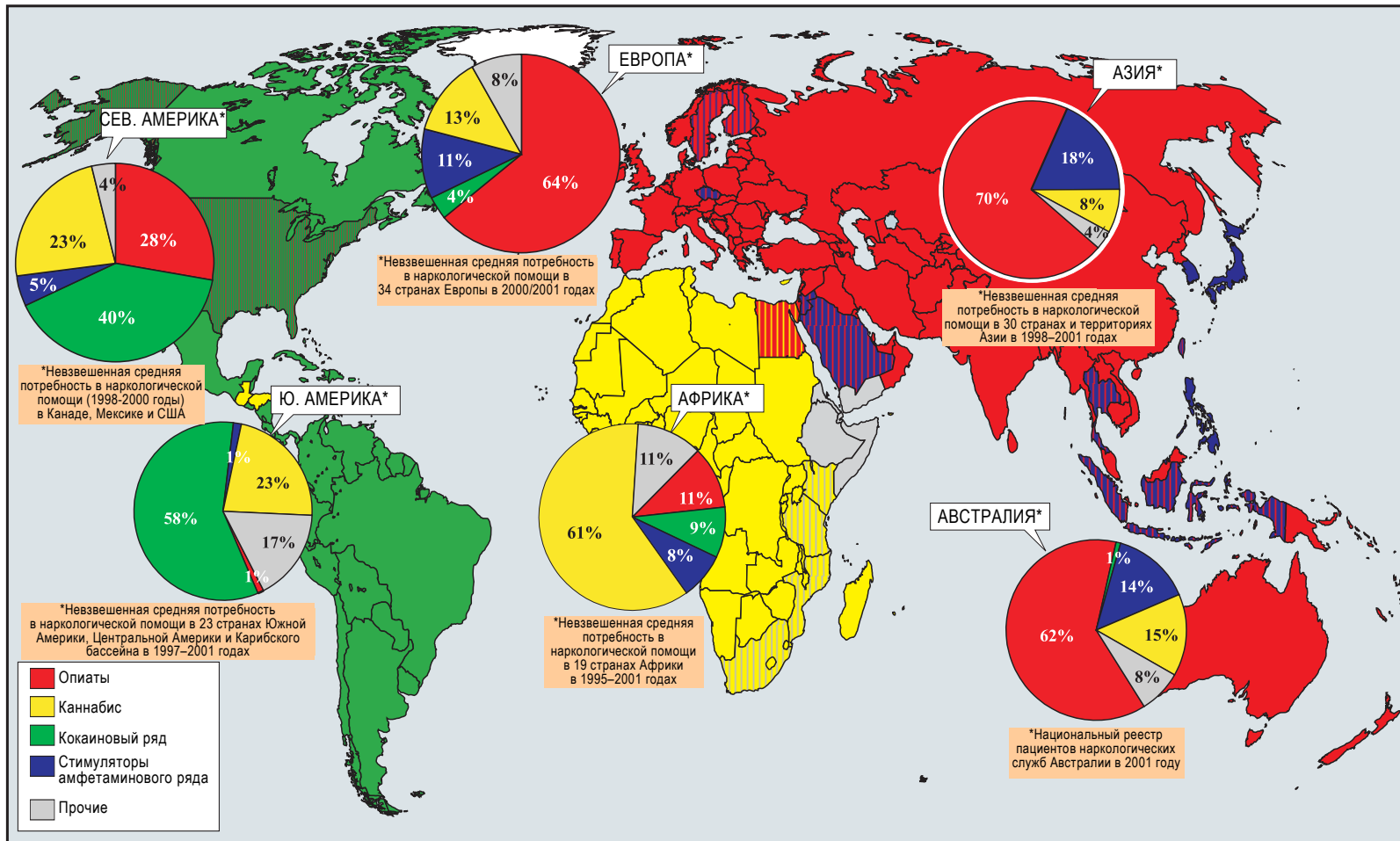
Примечание: Отмеченные на этой карте границы и используемые на ней названия и обозначения не означают официального признания или одобрения Организацией Объединенных Наций.

**Незаконный оборот "экстази" (МДА, МДЭА, МДМА) в 2000–2001 годах: масштабы и тенденции**  
(страны, сообщившие об изъятиях объемом более 1 кг)



Примечание: Отмеченные на этой карте границы и используемые на ней названия и обозначения не означают официального признания или одобрения Организацией Объединенных Наций.

**Наркотики, вызывавшие основные проблемы (судя по потребностям в наркологической помощи)  
в конце 90-х годов (с поправками, внесенными в 2003 году)**



Источник: Управление по наркотикам и преступности, данные вопросников к ежегодным докладам/ДЕЛЬТА и национальные доклады правительств.