UNODC/CND/2008/WG.4/CRP.1

15 July 2008

Russian
Original: English

Межправительственная рабочая группа экспертов открытого состава по сокращению спроса на наркотики
Вена, 15-17 сентября 2008 года

Межправительственная рабочая группа экспертов открытого состава по сокращению спроса на наркотики

Записка для обсуждения, подготовленная Международным комитетом по контролю над наркотиками

Резюме

Во исполнение резолюции 51/4 Комиссии по наркотическим средствам Международный комитет по контролю над наркотиками (МККН) постановил на своей последней сессии в мае 2008 года представить пяти межправительственным рабочим группам экспертов открытого состава мнения Комитета по следующим пяти темам для обсуждения: a) сокращение спроса на наркотики, b) сокращение предложения (изготовление и незаконный оборот), c) борьба с отмыванием денег и расширение сотрудничества в правоохранительной области, d) международное сотрудничество в деле искоренения запрещенных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию, и e) контроль над прекурсорами и стимуляторами амфетаминового ряда.

В настоящем документе отражены мнения Комитета по теме сокращения спроса на наркотики. Комитет рассчитывает, что его мнения найдут должное отражение в ходе обсуждений рабочих групп и в окончательных результатах обзора выполнения решений специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

V.08-55560 (R)

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Введение	1-6	3
II.	Достижения	7-11	4
III.	Проблемы	12-22	5
IV.	Рекомендации	23-37	7

I. Введение

1. Сокращение спроса является одним из основных компонентов международных конвенций о контроле над наркотиками. Статья 38 Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, и статья 20 Конвенции 1971 года обязывают правительства принять все возможные меры, направленные на предотвращение злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами, а также на раннее выявление, лечение, просвещение, реабилитацию и социальную реинтеграцию соответствующих лиц и на наблюдение за ними после окончания лечения. Пункт 4 статьи 14 Конвенции 1988 года гласит, что стороны принимают надлежащие меры, направленные на ликвидацию или сокращение незаконного спроса на наркотические средства и психотропные вещества в целях уменьшения страданий людей и ликвидации финансовых стимулов для незаконного оборота.

2. Принимая во внимание перечисленные выше требования международных конвенций о контроле над наркотиками, в 1998 году специальная сессия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций признала, что сокращение предложения и спроса является двумя сторонами одной медали и что только в случае совместного достижения этих двух целей можно реально добиться ощутимых результатов в деле сокращения злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота. Поскольку незаконное предложение наркотиков и незаконный спрос на них являются неотъемлемыми составляющими одной проблемы, успех усилий по сокращению предложения тесно связан с решимостью вести одновременную борьбу за сокращение спроса.

3. Программы сокращения спроса направлены на предотвращение и сокращение злоупотребления наркотиками, лечение наркоманов и уменьшение пагубных последствий злоупотребления наркотиками. Программы сокращения спроса предусматривают и поощряют активное участие широкой общественности и призваны охватывать группы населения, подверженные особому риску, независимо от их местоположения или экономических условий. Профилактические программы, нацеленные на общину, школу или семью, содействуют формированию надлежащего отношения к проблеме доступности наркотиков и злоупотребления ими, а также связанным с этим рискам. Они могут также расширять осведомленность об уязвимости, рисках и факторах, которые тесно связаны с предрасположенностью к злоупотреблению наркотиками.

4. Эффективность программ сокращения спроса зависит от масштабов злоупотребления наркотиками, уровня зависимости, а также местных традиций и условий, в которых осуществляются такие программы. Тем не менее существует ряд элементов, имеющих ключевое значение для сокращения незаконного спроса на наркотики. Залогом эффективности профилактических программ является их своевременное осуществление, всесторонний охват и адаптация к конкретным нуждам целевой аудитории. Они должны носить также устойчивый характер и сохранять свою авторитетность, не преувеличивая и не преуменьшая последствия злоупотребления наркотиками.

5. Сдерживающее воздействие на спрос на запрещенные наркотики оказывает деятельность правоохранительных органов. Для представителей широких слоев

населения, которые никогда не злоупотребляли наркотиками, риск подвергнуться уголовному наказанию может выступать в качестве сдерживающего фактора. Хотя риск такого наказания не всегда сдерживает наркоманов, которым наркотики требуются независимо от последствий, воздействие правоохранительных органов на предложение может побуждать наркоманов обращаться за лечением и психосоциальной помощью.

6. В условиях, когда большую часть запрещенных наркотиков потребляет сравнительно небольшая доля наркоманов, более существенное воздействие на спрос на запрещенные наркотики может оказывать не профилактика, основанная на просвещении или информационных программах, а более широкая доступность лечения и возможность обращения к нему. Наличие и доступность высококачественных лечебных заведений и соответствующих программ может способствовать уменьшению численности наркоманов, количества наркотиков, являющихся предметом злоупотребления, и, следовательно, незаконного оборота и предложения наркотиков.

II. Достижения

7. В течение десятилетия, прошедшего после специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, правительства уделяли более пристальное внимание вопросу сокращения спроса на наркотики. Простое разделение всех стран на поставщиков и потребителей уже недопустимо, и в настоящее время широко признается тот факт, что страны транзита вполне могут стать потребителями или даже поставщиками наркотиков. Кроме того, уже никто не считает, что борьба с предложением наркотиков в одних странах приведет к сокращению спроса в других странах.

8. Проведенный Комитетом обзор[1] результатов, достигнутых в течение десятилетия после проведения специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, показал, что большинство стран признают важность сокращения спроса. О наличии национальной политики, направленной непосредственно на сокращение спроса на наркотики, сообщили 77 процентов представивших ответы правительств. Из остальных 23 процентов 12 процентов осуществляют меры по сокращению спроса в рамках другой политики, а 6 процентов занимаются разработкой такой политики. Эти страны равномерно распределены по всем регионам мира.

9. С самого начала международная система контроля над наркотиками вносила существенный вклад в сокращение спроса на наркотики во всем мире. Злоупотребление опиатами только в Китае в начале двадцатого века превышало, по имеющимся оценкам, 3 000 тонн в морфиновом эквиваленте. Для сравнения, сегодня незаконное потребление опиатов в мире составляет, по оценкам, порядка

[1] В 2007 году Комитет разослал всем правительствам вопросник для оценки хода осуществления конвенций о контроле над наркотиками и определения результатов, достигнутых в течение десятилетия после проведения специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Вопросы касались самых различных аспектов, включая законодательство и меры в области контроля над наркотиками, а также – существующие проблемы. Из 216 вопросников, разосланных всем странам и территориям, Комитет получил 135 вопросников с ответами (63 процента).

400 тонн в год в морфиновом эквиваленте. Это свидетельствует о том, что современная опиатная наркомания ни в коей мере не сопоставима с той эпидемией наркомании, которая свирепствовала до внедрения международной системы контроля над наркотиками. К числу недавних успехов, достигнутых в области сокращения спроса на наркотики, можно отнести, например, сокращение масштабов злоупотребления героином в ряде стран Западной Европы.

10. Растет число правительств, которые сознают взаимосвязь между сокращением предложения и спроса, а некоторые государства перешли к комплексному применению стратегий сокращения предложения и спроса. Достигнутые успехи свидетельствуют о том, что ограничение доступности запрещенных наркотиков в сочетании с лечением наркоманов обеспечивает устойчивое сокращение общих масштабов злоупотребления наркотиками.

11. Правительства ряда стран разработали национальные подходы к лечению наркоманов с учетом местных условий, которые предусматривают принятие различных мер в дополнение к тюремному заключению или вместо него. Такие меры могут варьироваться от предоставления правонарушителю выбора между лечением под надзором и тюремным заключением до прохождения лечения в зачет части срока тюремного заключения.

III. Проблемы

A. Политика

12. Проведенный Комитетом обзор показал, что политика в области сокращения спроса по-прежнему отсутствует в 5 процентах представивших ответы стран, главным образом в странах Карибского бассейна и Центральной Азии. Не все правительства признают взаимодополняющий характер стратегий сокращения предложения и спроса или реализуют эту взаимосвязь на практике. Некоторые правительства указали в ходе обзора, что основное внимание уделяется мероприятиям по сокращению предложения, на что выделяются основные ресурсы.

13. Многие правительства, в том числе те, которые обладают значительными финансовыми и людскими ресурсами, не располагают инфраструктурой, необходимой для систематического мониторинга злоупотребления наркотиками. Эти правительства сталкиваются с проблемами отсутствия координации между соответствующими учреждениями, нехватки опыта или людских и финансовых ресурсов, а также от общего отсутствия политической воли к решению этих вопросов.

14. В некоторых странах появляются новые виды наркотиков, являющиеся объектом злоупотребления, например САР, которые часто приходят на смену наркотикам, масштабы злоупотребления которыми сократились, а это свидетельствует о том, что злоупотребление наркотиками – это не статичное явление. Исчезновение одного конкретного наркотика с рынка означает не ликвидацию проблемы наркотиков, а только переход к злоупотреблению другими наркотиками или веществами.

B. Контроль над законной продукцией

15. Международная система контроля над наркотиками доказала свою эффективность в деле предотвращения утечки контролируемых веществ из сферы международной торговли на незаконный рынок. Тем не менее злоупотребление фармацевтическими препаратами, которые содержат контролируемые вещества, полученные в результате утечки из внутренних каналов распределения, по-прежнему является серьезной проблемой во многих странах мира. В некоторых странах злоупотребление фармацевтическими препаратами, содержащими контролируемые вещества, занимает второе место после злоупотребления каннабисом. Собранные правительствами данные о характере злоупотребления фармацевтическими препаратами позволяют сделать вывод о его тесной связи с общей доступностью таких препаратов: чем шире доступность, тем значительней масштабы злоупотребления.

16. Несмотря на рост злоупотребления фармацевтическими препаратами, большинство национальных систем мониторинга злоупотребления наркотиками не учитывают проблему злоупотребления лекарствами, отпускаемыми по рецепту. Отпускаемые по рецепту опиоиды, бензодиазепины и стимуляторы редко включаются в обзоры проблемы злоупотребления наркотиками и в данные о незаконном обороте, собираемые правоохранительными органами. Это одна из причин отсутствия информации о масштабах проблемы и ее недостаточной оценки.

17. Международные конвенции о контроле над наркотиками требуют от правительств создания систем сбора данных для оценки законного спроса на контролируемые вещества и их предложения. Вместе с тем несбалансированность контроля и деятельности правоохранительных органов может негативно сказаться на доступности наркотических средств для медицинских целей.

C. Преступность, связанная с наркотиками и система правосудия

18. Запрещенные наркотики, преступность и насилие по-прежнему наносят весьма серьезный ущерб местным общинам во многих странах, поскольку членам этих общин приходится жить среди рынков сбыта запрещенных наркотиков, где преступность и насилие, а также угроза преступности и насилия являются непреложным фактом. Злоупотребление наркотиками и связанная с ним преступная деятельность имеют также краткосрочные и долгосрочные последствия для людей в плане их физического и психического здоровья, а также социального и экономического благополучия.

19. По-прежнему не изучены возможности эффективного лечения в тех странах, в которых система уголовного правосудия не использует или не может использовать лечение в качестве средства побуждения наркоманов к прекращению злоупотребления наркотиками. В некоторых странах система уголовного правосудия ориентирована главным образом на лишение свободы и не предусматривает предоставление надлежащего лечения вместо тюремного заключения или в сочетании с тюремным заключением.

D. Интернет и массовая культура

20. Непрекращающийся рост продаж через Интернет веществ, находящихся под международным контролем, без предъявления надлежащих рецептов представляет собой весьма серьезную проблему для международного контроля над наркотиками. Согласно информации, полученной от стран, в которых пристально изучается деятельность незаконных Интернет-аптек, очень большой объем операций, осуществляемых отдельными Интернет-аптеками, вызывает серьезную озабоченность.

21. Одним из факторов, способствующих формированию среды, побуждающей людей к злоупотреблению наркотиками, является поощрение или, по крайней мере, терпимость к злоупотреблению наркотиками в некоторых областях массовой культуры. Молодежь особенно подвержена действию массовой культуры, которая изображает злоупотребление наркотиками как нормальную и приемлемую сторону жизни человека. В Интернете распространяется также информация о том, как изготавливать или сбывать запрещенные наркотики, легкодоступные для всех.

22. Некоторые правительства еще не выполнили или не в полной мере применяют положение Конвенции 1988 года (пункт 1, (c), (iii) статьи 3), которое требует, чтобы государства-участники признали подстрекательство или побуждение к приему наркотиков уголовным правонарушением с учетом их конституционных принципов и основных концепций правовой системы. Это серьезно подрывает усилия таких правительств по сокращению спроса и может привести к увеличению масштабов злоупотребления наркотиками.

IV. Рекомендации

A. Политика

23. Всем правительствам следует признать взаимодополняющий характер сокращения предложения и спроса и осуществлять соответствующие мероприятия в рамках взаимодополняющих стратегий. Координировать правительственные мероприятия в области сокращения предложения и спроса должен центральный национальный орган, в котором в равной мере представлены учреждения, занимающиеся вопросами сокращения предложения и спроса.

24. Правительствам, которые еще не сделали этого, следует создать информационную систему, способную оценивать тенденции в области злоупотребления наркотиками и обеспечивать сбор информации о текущем положении на систематической и регулярной основе. Программы сокращения спроса должны также осуществляться на основе постоянного мониторинга и включать процедуры оценки. Соответствующим международным организациям, а также правительствам, создавшим системы сбора информации и мониторинга, следует рассмотреть возможность оказания помощи странам, которым требуются дополнительные специальные знания, и предоставления финансовых и людских ресурсов для внедрения таких систем.

25. Правительствам следует обеспечить возможность доступа органов по контролю над наркотиками других стран и регионов к национальному и местному опыту, накопленному в области сокращения спроса. Обмен информацией и опытом может способствовать повышению эффективности стратегий сокращения спроса в тех странах, где еще не созданы системы мониторинга и оценки.

26. Правительствам следует и далее расширять доступ к лечению и предлагать более широкие возможности для реабилитации и социальной интеграции. Правоохранительную деятельность по поддержанию порядка на улицах следует увязывать с программами, направленными на сокращение спроса, например с целевыми учебными программами, которые дополняют деятельность полиции. В некоторых областях эффективным является совмещение принудительных мер уголовного правосудия и услуг государственного здравоохранения, которое может побудить лиц, злоупотребляющих наркотиками, и труднодоступных наркоманов пройти необходимый курс лечения.

27. Правительствам следует организовать надлежащее лечение находящихся в заключении наркоманов и принимать меры по ограничению доступа к запрещенным наркотикам в тюрьмах. Правительствам следует также предусмотреть альтернативные меры наказания для некоторых правонарушителей, не совершивших насильственных преступлений, например, досрочно освобождать правонарушителя на условиях отказа от потребления наркотиков и, в надлежащих случаях, назначать принудительное лечение для рецидивистов.

28. Правительствам следует всегда принимать надлежащие профилактические меры даже при видимом сокращении масштабов злоупотребления наркотиками. При осуществлении профилактических программ правительствам следует принимать во внимание важность трех общих элементов: a) учет ценностей, воззрений, ожиданий и убеждений, которые ассоциируются в данной общине с наркотиками и злоупотреблением наркотиками; b) развитие личностных и социальных навыков, особенно у детей и молодежи, с целью повышения их способности принимать взвешенные и разумные решения; и c) создание среды, в которой люди имеют возможность формировать и вести здоровый образ жизни. Кроме того, профилактические программы должны быть ориентированы не только на находящиеся под международным контролем наркотические средства и психотропные вещества, но и на все вещества, являющиеся объектом злоупотребления.

B. Контроль над законной продукцией

29. Правительствам следует проводить на систематической основе оценку своих потребностей в наркотических средствах и психотропных веществах для обеспечения достаточного предложения, необходимого для удовлетворения законного спроса. Необходимо проверять учетную информацию об операциях, связанных с изготовлением, импортом, экспортом и распространением, и разбираться во всех случаях возникновения несоответствий. Государствам-членам следует и далее содействовать рациональному использованию наркотических средств и психотропных веществ и установить порядок

прописывания лекарственных средств, способствующий рациональному использованию соответствующих средств.

30. Правительствам, которые еще не сделали этого, следует изучить вопрос об утечке фармацевтических препаратов, содержащих наркотические средства и психотропные вещества, и вопрос о злоупотреблении ими, а также, в случае необходимости, принять надлежащие контрмеры.

31. Правительствам следует обеспечивать надлежащую координацию деятельности медицинских, регулирующих и правоохранительных учреждений, медицинского сообщества и фармацевтической отрасли для обеспечения наличия контролируемых веществ, достаточного для удовлетворения законных потребностей при одновременном недопущении их избыточного предложения.

C. Преступность, связанная с наркотиками, и система правосудия

32. Правительствам следует обеспечить, чтобы правоохранительные органы в сотрудничестве с общинными организациями надлежащим образом реагировали на проблемы насильственной преступности и злоупотребления наркотиками на низовом уровне. Поддержание порядка на базе общины имеет важнейшее значение для обеспечения сдерживания и, в свою очередь, для сокращения спроса на наркотики. Ключевое значение имеет раннее оповещение местных органов уголовного правосудия и социальных учреждений о возникновении какой-либо связанной с наркотиками проблемы до того, как она станет полномасштабной. Сдерживанию и предотвращению правонарушений и злоупотребления наркотиками могут способствовать мероприятия, нацеленные на общины и группы, подвергающиеся наибольшему риску оказаться вовлеченными в злоупотребление наркотиками, незаконный оборот наркотиков и насилие, связанное с этой деятельностью. Эти меры следует применять в сочетании с усилиями по сокращению спроса, включая лечение и реабилитацию наркоманов.

33. Правительствам следует рассмотреть вопрос о создании "судов для вынесения решений о направлении наркоманов на лечение", представляющих собой специальные суды для потребляющих наркотики правонарушителей. Применяя принципы и процедуры рестуционного правосудия, эти суды выводят соответствующих правонарушителей, злоупотребляющих наркотиками, из обычного процесса уголовного правосудия и направляют их на лечение или реабилитацию под надзором суда.

34. Правительствам следует постоянно следить за тем, чтобы их законодательство соответствовало международным конвенциям о контроле над наркотиками, а также предусматривало привлечение к ответственности за соответствующие уголовные правонарушения и надлежащее наказание за их совершение, включая разработку программ реабилитации и лечения в соответствии с положениями Конвенции 1988 года.

D. Интернет и массовая культура

35. Правительствам следует обеспечить, чтобы клиенты Интернет-аптек были осведомлены о возможном риске для здоровья, связанном с потреблением приобретаемых через незаконные Интернет-аптеки лекарственных средств, требующих рецепта.

36. Правительствам следует активизировать свои усилия в области профилактики, используя для этого надлежащие средства массовой информации, способные охватить целевую аудиторию. В частности, правительствам следует шире использовать средства массовой информации и Интернет для распространения информации о вреде злоупотребления наркотиками. Правительствам следует изыскивать пути формирования отрицательного отношения к злоупотреблению наркотиками, подобно тому, как в некоторых странах табакокурение стало постепенно рассматриваться как антисоциальное явление, что привело к существенному снижению уровня потребления табака.

37. Правительствам следует обеспечить соблюдение подпункта (c) (iii) пункта 1 статьи 3 Конвенции 1988 года, который требует, чтобы правительства с учетом своих конституционных принципов и основных концепций правовых систем, признали уголовным правонарушением публичное подстрекательство или побуждение к незаконному потреблению наркотиков и подвергали виновных наказаниям, оказывающим надлежащее сдерживающее воздействие.