



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

24 March 2016

Russian

Original: English

Семидесятая сессия

Пункты 107 и 124 повестки дня

**Международный контроль
над наркотическими средствами**

**Взаимодействие между Организацией
Объединенных Наций, национальными
парламентами и Межпарламентским союзом**

Краткий доклад о парламентских слушаниях 2016 года

Записка Председателя Генеральной Ассамблеи

В настоящем документе содержится краткий доклад о парламентских слушаниях 2016 года, состоявшихся в Нью-Йорке 8 и 9 февраля 2016 года, который распространяется в соответствии с резолюцией 65/123 Генеральной Ассамблеи.

16-04985 (R) 060416 110416



Просьба отправить на вторичную переработку



Мировая проблема наркотиков: критическая оценка и укрепление глобальных мер реагирования

Парламентские слушания, состоявшиеся в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций: краткий доклад

Открытие

1. Благодаря слушаниям были обеспечены материалы для запланированной на 19–21 апреля 2016 года специальной сессии Генеральной Ассамблеи по обзору хода осуществления принятых в 2009 году Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков, а также других обязательств, зафиксированных в трех основных конвенциях о контроле над наркотиками. На этом совещании были рассмотрены мнения парламентариев и других соответствующих заинтересованных сторон, представляющих самые разные регионы мира, и была проведена критическая оценка по различным аспектам действующего режима контроля над наркотиками.

2. Двухдневную сессию открыли Председатель Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций Его Превосходительство Могенс Люккеттофт и Председатель Межпарламентского союза (МПС) досточтимый Сабер Чоудхури. Г-н Люккеттофт подчеркнул, что парламентарии могут внести вклад в обсуждение в трех основных областях: во-первых они выражают взгляды и опасения своих избирателей, обеспечивая таким образом, чтобы были представлены самые различные мнения; во-вторых, являясь представителями законодательной власти, они отвечают за разработку и принятие соответствующего законодательства; и в-третьих, выполняя свою роль ответственных за подотчетность парламентов, они следят за выполнением международных обязательств и при необходимости добиваются принятия соответствующих мер и требуют ответов.

3. Г-н Чоудхури заявил, что мнения относительно того, какие должны приниматься меры для борьбы с проблемой наркотиков, очевидно, могут быть сопряжены с серьезными политическими разногласиями. Он пояснил, что в последние годы разгораются все более острые дебаты по поводу эффективности так называемой войны с наркотиками, что свидетельствует о значительных изменениях в том, каким образом некоторые люди рассматривают соответствующие проблемы с учетом фактического положения дел на местах. Отметив, что никто не застрахован от зависимости, будь то зависимость от кофеина, алкоголя, никотина или наркотиков, он просил делегатов подойти к обсуждениям непредвзято, проявить сострадание и отказаться от предубеждений. Он особо отметил, что вопрос о злоупотреблении наркотиками и наркомании следует рассматривать в увязке с вопросами здравоохранения и что, рассуждая о том, что от употребления наркотиков ежегодно умирает несколько сотен тысяч человек, не следует забывать также, что на употребление табака и алкоголя приходится в общей сложности восемь миллионов смертей в год. Он подчеркнул также, что в рамках политики в области контроля над наркотиками необходимо проводить более четкие разграничения между наркотиками и производством, транзитом и потреблением.

4. Г-н Юрий Федотов, Директор-исполнитель Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), заявил, что решение мировой проблемы наркотиков имеет принципиально важное значение для содействия построению здорового и инклюзивного общества в рамках общих усилий по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Он вновь подчеркнул, что в связи с подготовкой к специальной сессии был организован всеобъемлющий аналитический процесс, в рамках которого внимание международного сообщества было сконцентрировано на существующих и намечающихся проблемах, включая незаконный оборот героина, связь между организованной преступностью и терроризмом, обеспокоенность по поводу роста потребления наркотиков в Африке и отрицательные последствия насилия для стабильности и развития в Центральной Америке. Он также заявил, что возможности альтернативного развития, которые позволили бы бедным фермерам отказаться от практики незаконного выращивания наркосодержащих культур и обеспечить себе надежные источники средств к существованию, не были использованы должным образом.

5. Г-н Федотов добавил, что во всех трех конвенциях по наркотикам признается важная роль контролируемых веществ, используемых в медицинских целях, однако во многих регионах мира сохраняются проблемы с их доступностью, и страдающие от сильных болей люди не имеют доступа к средствам, которые могли бы ее унять, или к надлежащему уходу. Усилия и услуги по профилактике для лиц, страдающих от связанных с употреблением наркотиков расстройств, по-прежнему являются недостаточными: лечение проходит лишь один из шести наркоманов во всем мире. В ходе обсуждений, состоявшихся в преддверии специальной сессии Генеральной Ассамблеи, особо отмечалась важность общей ответственности за решение этих проблем, а также необходимость наличия сбалансированных и комплексных стратегий, которые основывались бы на международных конвенциях о контроле над наркотиками, включая изучение альтернатив вынесению обвинительных приговоров за совершение мелких правонарушений, связанных с наркотиками, что могло бы способствовать урегулированию проблемы переполненности тюрем и предотвращению вербовки находящихся в уязвимом положении лиц преступниками и экстремистами. Он обратил особое внимание на то, что такие подходы также предусматривают принятие энергичных мер по пресечению деятельности организованных преступных сетей, созданию альтернативных источников средств к существованию и расширению доступа к основным контролируемым лекарственным средствам, а также мер по недопущению их утечки и злоупотребления ими. УНП ООН оказывает государствам-членам помощь в использовании на местах сбалансированных подходов к контролю над наркотиками, действуя через свою сеть отделений на местах и свои программы в рамках своего мандата, который охватывает такие области, как правосудие, правопорядок и здравоохранение.

6. С текстами всех вступительных заявлений можно ознакомиться на веб-сайте МПС: <http://ipu.org/Splz-e/unga16.htm>.

Выступление основного докладчика

7. Председатель бюро специальной сессии Генеральной Ассамблеи Его Превосходительство посол Халид Шамаа начал свое выступление с рассмотрения вопроса об основах действующего режима контроля над наркотиками, обра-

тившись к Конвенции об опиуме 1912 года. В этой конвенции была впервые признана важность защиты людей от злоупотребления наркотиками и наркотической зависимости при одновременном обеспечении доступа к наркотическим средствам для их использования в медицинских и научных целях. Помимо этого, в ней был признан транснациональный характер этой проблемы и установлен принцип общей ответственности.

8. После принятия Конвенции 1912 года в развитии процесса контроля над наркотиками было несколько этапов: принятие Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года (поправки были внесены в соответствии с Протоколом 1972 года), Конвенции о психотропных веществах 1971 года и Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года. В принятых в 2009 году Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков заявляется, что незаконный оборот наркотиков и злоупотребление ими создают серьезную угрозу для здоровья, достоинства, надежд и жизней миллионов людей. В апреле 2016 года международное сообщество организует встречу, чтобы рассмотреть прогресс, достигнутый в осуществлении Политической декларации и Плана действий по выработке комплексной и сбалансированной стратегии, а государства-члены, выразив серьезную обеспокоенность по поводу того, что мировая проблема наркотиков по-прежнему представляет собой серьезную угрозу для здоровья населения, безопасности и благополучия человечества, национальной безопасности и суверенитета государств, а также политической стабильности и устойчивого развития, должны будут согласовать оперативные рекомендации.

9. По словам посла Шамаа, главные проблемы остаются нерешенными и при этом появляются новые. Совершенно очевидно, что требуются усовершенствованные стратегии и меры по предупреждению. По его мнению, очевидно также, что обеспечение лечения, реабилитации и реинтеграции по-прежнему сопряжено с серьезными проблемами, будь то по причине сокращения бюджетных расходов на здравоохранение или в силу многочисленных проблем в области здравоохранения и всплеск заболеваний в некоторых регионах мира и необходимости укрепления потенциала в деле лечения и реабилитации, включая профилактику и лечение ВИЧ. Существуют также проблемы, которые обусловлены развитием преступной деятельности, связанной с незаконным оборотом наркотиков, и с которыми государства во многих случаях не могут справиться без международной поддержки; к их числу относятся отмывание денег, коррупция, незаконный оборот оружия, торговля людьми и усиливающаяся связь между незаконным оборотом наркотиков и терроризмом, а также вопрос о том, как обеспечить более широкий доступ к контролируемым веществам для облегчения боли и страданий людей, не допуская при этом утечки таких веществ. Наркотики меняются: появляются новые синтетические модифицированные наркотики, новые психотропные вещества, распространяется практика злоупотребления фармацевтическими препаратами и употребления стимуляторов амфетаминового ряда. Незаконное культивирование растений по-прежнему является серьезной проблемой, хотя неоднократно предпринимались попытки решить ее через программы альтернативного развития. Необходимо принимать более активные меры, а такие программы должны быть лучше проработаны и

увязаны с другими мероприятиями, осуществляемыми в рамках реализации целей в области устойчивого развития в целом.

10. Если говорить вкратце, то посол Шамаа заявил, что существующая международная система контроля над наркотиками является динамичной и развивающейся и что для обеспечения ее применения требуются постоянные и целенаправленные усилия, основанные на лежащих в ее основе принципах, а также общая ответственность и использование сбалансированного и комплексного подхода.

Обсуждения

11. На двухдневной сессии были рассмотрены три общие темы:

- «Мировая проблема наркотиков в перспективе — эволюция системы контроля над наркотиками»
- «Глобальная борьба с наркотиками — можно ли повысить ее эффективность?»
- «Профилактика наркомании и лечение с точки зрения устойчивого развития и прав человека — что требуется?»

12. На трех проходивших при посредничестве координатора совещаниях приглашенные эксперты (см. приложение) высказали ряд соображений по вышеперечисленным темам, после чего ответили на несколько смежных вопросов, заданных координатором Джулией Тейлор Кеннеди. Затем присоединиться к обсуждению было предложено всем участникам, которые задавали вопросы или поднимали волнующие их страны темы, а эксперты давали свои ответы после каждых двух или трех выступлений.

13. Многие делегаты рассказали о конкретных мерах, принимаемых их правительствами для решения проблемы наркотиков, включая создание комиссий по контролю над наркотиками, разработку национальных планов действий по борьбе с наркотиками, налаживание сотрудничества и обмен разведывательными данными с соседними странами, проведение кампаний по аресту коррумпированных и занимающихся наркоторговлей сотрудников полиции, военнослужащих и политиков, профилактику наркомании и оказание поддержки для обеспечения ее лечения, передачу функций по проведению мероприятий по социальной реинтеграции частным структурам, разработку стратегий в отношении выращивания альтернативных культур на возделываемых посевных площадях и вовлечение других компетентных государственных ведомств, включая органы по борьбе с отмыванием денег, таможенных служащих и другие структуры.

14. В ходе обсуждений стало ясно, что участники придерживаются двух различных точек зрения. Вопрос, по которому участники все же смогли прийти к согласию, касался сущности действующего глобального режима контроля над наркотиками, который используется в большинстве регионов мира, а именно уделения внимания в первую очередь искоренению незаконных наркотиков и наказанию лиц, участвующих в соответствующей деятельности, включая производителей, наркоторговцев и особенно потребителей. Вместе с тем участники поставили под сомнение результаты оценки реальной эффективности этого режима. С учетом того, что нюансы обстоятельств и специфика варьируются от

страны к стране, были представлены две основные точки зрения: i) действующий режим контроля над наркотиками успешно служит своей цели, и его следует продолжать использовать без значительных изменений или, возможно, ужесточить; ii) режим контроля над наркотиками оказался несостоятельным, не обеспечил значительного снижения показателей употребления наркотиков, а его использование привело к возникновению непредвиденных последствий, которые нанесли колоссальный ущерб обществу.

Смертная казнь

Самые бурные дебаты по двум описанным выше мнениям разгорелись при обсуждении вопроса о вынесении смертного приговора лицам, задержанным за участие в наркоторговле. Участники разделились на два лагеря: одни заявляли, что вынесение смертного приговора за совершение определенных преступлений является приемлемым, а другие — что оно недопустимо ни при каких обстоятельствах.

Один из делегатов задал вопрос: «Если мы готовы мириться с тем, что так много людей гибнет из-за торговли наркотиками — наши дети и родные умирают от передозировок, любимые нами люди становятся жертвами связанного с наркотиками насилия, наши родители умирают в тюрьмах, куда их отправляют за мелкие правонарушения, связанные с хранением наркотиков, — то почему мы не можем смириться с тем, что санкционирование казни тех, кто приносит эти страдания, — это справедливо?» Другой делегат, однако, заявил, что вынесение смертного приговора недопустимо ни при каких обстоятельствах, поскольку это ставит в унижительное положение его исполнителей, а его эффективность как сдерживающего фактора не доказана.

15. Таким образом, встает принципиально важный вопрос о том, являются ли конвенции о контроле над наркотиками достаточно гибкими, чтобы можно было обеспечить учет резко отличающихся друг от друга мнений в отношении целей и последствий существующих стратегий. Вместе с тем сторонники обоих мнений отметили, что эта дилемма является ложной и что выбор стоит только между статус-кво, то есть запрещением, и другой крайностью — легализацией. Некоторые заявили, что существует и третий вариант, а именно постепенное создание механизма регулирования использования психоактивных веществ с уделением особого внимания вопросам здравоохранения и прав человека.

16. Участники отметили, что проблема наркотиков является сложной для рассмотрения, поскольку они подходят к обсуждению с очень разных начальных позиций и имеют очень различные ожидания. Один из ораторов указал, что возникшая в ходе обсуждений путаница крайне выгодна тем, кто занимается наркоторговлей.

17. Несколько ораторов высказали мнение о том, что у каждой страны должно быть право по-своему толковать конвенции о контроле над наркотиками и с учетом этого разрабатывать соответствующее внутреннее законодательство. Вместе с тем была высказана и противоположная точка зрения, согласно которой проблема усугубляется именно из-за отсутствия согласованности, поскольку некоторые страны (на национальном или субнациональном уровне) декриминализовали определенные виды хранения наркотиков.

18. В рамках двух весьма широких концепций, изложенных выше под обозначениями (i) и (ii), экспертами и участниками обсуждений были высказаны в том числе нижеследующие мнения.

«Система контроля над наркотиками является эффективной»

19. Многие участники отметили, что из всех договоров и конвенций Организации Объединенных Наций конвенции по контролю над наркотиками ратифицировало больше всего государств. Необходимости пересматривать сами конвенции на специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в апреле 2016 года нет. Вместо этого обсуждения следует посвятить укреплению консенсуса в отношении существующей системы и консолидации имеющихся достижений и их использованию с учетом новых тенденций и фактического положения дел на местах, а также особых условий в каждом государстве-члене и их проблем. Опыт показывает, что, несмотря на то, что прошло столько времени, все три конвенции остаются весьма актуальными и являются прочной основой для деятельности по борьбе с угрозой наркотиков во всех ее формах; все, что нужно сделать, — это обеспечить их более эффективное осуществление.

20. Как уже отмечалось, страны, подписавшие и ратифицировавшие конвенции о контроле над наркотиками, взяли на себя определенные обязательства. Производство любого из веществ, которые перечислены в таблицах, составленных Международным комитетом по контролю над наркотиками (МККН), они обязаны квалифицировать как преступление. В этом вопросе места для компромиссов нет. Вместе с тем конвенции не вынуждают страны вводить наказание в виде тюремного заключения за совершение правонарушений, связанных с наркотиками. В Конвенции 1988 года, тем не менее, предусматривается, что государства должны установить меры наказания за хранение наркотиков с целью потребления, которые могут и не предполагать тюремное заключение, и что государства могут заменять или дополнять такие уголовные наказания мерами по уходу.

21. Некоторые страны считают, что даже в рамках строгих правил, установленных режимом контроля над наркотиками, есть возможности для проявления гибкости и свободы действий, например можно стимулировать судей направлять лиц, совершивших правонарушение впервые, пройти курс лечения, образования и реабилитации, а не заключать их под стражу. Гибкость также обеспечивается положениями, касающимися конституционных принципов. Если страна считает, что какое-либо положение конвенции противоречит принципам ее конституции, она может отказаться от применения этого конкретного положения. Помимо этого, конвенциями предусматривается возможность проведения конкретных экспериментов по легализации или криминализации опреде-

ленных наркотических средств, но устанавливаются ограничения в отношении продолжительности и количества таких экспериментов.

22. Очень важное значение имеет соблюдение законности. Хотя страны сами решают, как им хотелось бы адаптировать нормативно-правовые рамки, попытки полностью отказаться от них приведут к возникновению серьезных проблем. Как было замечено, резкое обострение проблемы наркотиков началось в конце Второй мировой войны под влиянием рекламы и распространения культуры потребления, а также под воздействием концепции подросткового возраста, которой до этого не существовало. Молодые люди, приведенные в замешательство вопросами самоидентификации, искали поддержки в группах, в том числе в тех, где, подвергаясь давлению со стороны сверстников, они пробовали наркотики. В настоящее время наркотики употребляют 3,5 процента населения мира, при этом 2,5 из них употребляют каннабис. Этот показатель необходимо рассматривать в сравнении с показателями потребления алкоголя и табака, которые являются гораздо более высокими. Международное сообщество проиграло в борьбе с алкоголем и табаком, но ни в коем случае не должно потерпеть осознанное поражение в битве за контроль над наркотиками.

23. Последствия проблемы наркотиков в различных регионах мира ощущаются по-разному. Хотя в Восточной Азии уровень производства и оборота наркотиков такой же, как в Латинской Америке, уровень связанного с наркотиками насилия в Восточной Азии гораздо ниже. В то время как в некоторых регионах Латинской Америки на основе убеждения о том, что система является неэффективной (это мнение разделяют и некоторые западноевропейские страны), активно принимаются меры по «проведению реформы», в Восточной Азии и на Ближнем Востоке не считается, что система показала свою несостоятельность, и упор по-прежнему делается на борьбу с потреблением, поскольку исторически потребление наркотиков ассоциируется с колониализмом и высокими показателями наркозависимости, но низкими показателями насилия. В целом страны Азии устраивает подход, предусматривающий широкомасштабную криминализацию, и они не видят необходимости в «проведении реформы».

Проблемы декриминализации

Один из участников сообщил, что до 1980-х годов проблема наркотиков была практически незнакома его стране. Поскольку из-за увеличения оборота наркотиков масштабы этой проблемы в стране стали расти, правительство приняло решение ввести смертную казнь. Однако после того как общественность выступила с протестом, этот закон был отменен. Затем информация о наркотиках стала более доступной, и люди начали заниматься оборотом наркотиков и выращивать каннабис. В результате стала расти преступность, а в последнее время начал распространяться терроризм. Ужасные преступления «Боко харам», например нападения с участием террористов-смертников и массовые убийства, возможны только потому, что члены этой организации, находясь под воздействием наркотиков, не понимают, что они делают. Звучат призывы к декриминализации каннабиса, но опыт показывает, что это не является решением. По

мнению этого участника, декриминализация этого наркотика просто приведет к тому, что он станет более доступными для людей, которые будут его пробовать только потому, что это не запрещено законом, и в результате появится больше проблем, чем будет решено. В конкретном контексте в других странах декриминализация, возможно, будет эффективной мерой, однако он не думает, что в его стране ее использование принесет положительные результаты, и для него ответ очевиден: жесткое наказание за хранение и употребление.

24. Вместе с тем, согласно этой точке зрения, легализация незаконных наркотиков является контрпродуктивной мерой. Государствам не следует прибегать к упрощенным подходам, даже когда незаконную деятельность становится трудно контролировать. Проблема наркотиков также неразрывно связана с другими видами организованной преступной деятельности, например с отмыванием денег, контрабандой оружия, торговлей людьми и финансированием терроризма. Кроме того, легализация приведет к возникновению внутрисемейных конфликтов, в которых подростки смогут игнорировать желания родителей, которые не хотели бы, чтобы они принимали наркотики, и утверждать, что они имеют на это законное право, предоставленное правительством, которое избрали сами родители. Таким образом, попустительство со стороны родителей политике, облегчающей доступ к наркотикам, и поощрение такой политики будут иметь отрицательные последствия. Цитируя высказывание Папы Франциска, один из делегатов отметил, что «наркомания есть зло, а там, где зло, не может быть места уступкам и компромиссам». Некоторые делегаты также отметили, что благодаря использованию «ограничительных» стратегий правительствам удалось снизить показатели потребления наркотиков и таким образом принести пользу обществу.

25. Затронутым проблемой наркотиков развивающимся странам, намеренным строго выполнять положения конвенций, пришлось мобилизовать необходимую политическую волю, а также обеспечить подготовку персонала и разработать эффективные национальные стратегии. Однако большинство этих стран сталкиваются с такими серьезными препятствиями, как отсутствие надлежащего оборудования и судебно-медицинских лабораторий, а также с бюджетными ограничениями, что диктует необходимость расширения сотрудничества с УНП ООН и развитыми странами. В деле укрепления национального законодательства по борьбе с наркотиками может оказаться чрезвычайно полезной международная техническая помощь.

Опасения по поводу злоупотребления гибкостью

По словам одного делегата из Африки, несмотря на то, что в его стране действуют строгие законы и учреждения, она известна как пункт транзитной перевозки сильнодействующих наркотиков, поставкой которых занимается огромный и опасный картель, способный распространить коррупционную практику повсюду. Время от времени уничтожаются большие партии таких наркотиков, однако те, кто может себе это позволить, всегда могут купить то, что им необходимо. Что касается малоимущих групп населения, то они исполь-

зуют недавно появившийся наркотик, который производится на основе спирта в отдаленных сельских районах. Недавно правительство приняло весьма жесткий подход, предусматривающий уничтожение любых объектов, на которых, как установлено, на основе спирта производится этот наркотик.

По его мнению, к проблеме наркотиков нельзя применять подход, допускающий послабления в тяжелых условиях. Подход, предусматривающий предоставление определенной гибкости или применение исключений в отношении медицинских свойств, которыми могут обладать каннабис и аналогичные растения, в Африке, и особенно в его стране, работать не будет. Люди будут им злоупотреблять.

26. В одной стране, где с 2013 года была в значительной степени активизирована разведывательная и правоохранительная деятельность, существенно увеличилось число арестов за хранение наркотиков, благодаря чему, в свою очередь, число преступлений, связанных с наркотиками, сократилось на 32 процента. За последние годы увеличилось число обнаруженных и уничтоженных лабораторий по производству наркотиков и количество наркотиков, перехваченных до их попадания к конечным пользователям, и было собрано больше сведений о незаконных наркосетях. Для этой страны жесткий подход, известный как война с наркотиками, оказался успешным. Другие страны также начали использовать по отношению к проблеме наркотиков комплексный и сбалансированный подход, который предусматривает в том числе уделение особого внимания содействию альтернативному развитию и созданию альтернативных источников средств к существованию и который оказался для них эффективным.

27. В ответ на возражение о том, что в рамках существующего режима контроля над наркотиками уделяется недостаточное внимание тем, кто фактически получает прибыль от продажи наркотиков, один из ораторов рассказала о мерах, которые принимает казначейство ее страны для того, чтобы отследить нетипичные покупки дорогостоящих товаров, например недвижимости или украшений, и обязать покупателей представить информацию об источнике денежных средств. Любые предметы, изъятые в соответствии с этой стратегией, используются для покрытия высоких государственных медицинских расходов, связанных с проблемой наркотиков.

28. Один из представителей высказал мысль о том, что некоторые страны, включая его собственную, являются просто жертвами проблемы наркотиков. Они не являются производителями, и проблема наркотиков исторически не была им свойственна, однако они страдают от последствий незаконной торговли наркотиками. В его стране показатели потребления наркотиков за последнее время резко выросли, и этот бич коснулся всего общества, особенно образованных молодых людей. Было бы полезно, если бы МПС и Организация Объединенных Наций организовали специальное совещание с целью обеспечить защиту таким жертвам. Согласно статье 10 Конвенции 1988 года, все подписавшие ее стороны обязаны оказывать помощь и поддержку государствам транзита, в частности развивающимся странам, и принимать конкретные меры в ситуациях особой уязвимости. Такие страны, если они подписали Конвенцию, могут сослаться на ее положения, чтобы получить помощь от междуна-

родного сообщества. Можно также принять меры на региональном уровне, чтобы взять на себя общую ответственность за урегулирование конкретных ситуаций.

Возможные недостатки либеральной политики

Один участник из Европы отметил, что после проведения в 1960-х и 1970-х годах ряда экспериментов по выдаче легальных рецептов на наркотические препараты, результаты которых оказались неутешительными, его страна приняла решение ввести абсолютный запрет на хранение наркотиков частными лицами. Его страна придерживается мнения о том, что сокращение количества доступных обществу наркотических средств должно привести к уменьшению вызываемых ими последствий для здоровья населения и для самого общества, и считает, что этот подход должен использоваться во всем мире. Благодаря проведению репрессивной политики в отношении наркотиков в его стране число лиц 16–24 лет, пробовавших каннабис, в два раза меньше соответствующего среднего показателя по остальным странам Европейского союза.

29. Несколько участников отметили, что торговля наркотиками перестала быть вопросом безопасности человека и стала угрозой для институтов, поскольку переместилась из периферийных секторов общества в его правящие центральные круги. Они подчеркнули, что общество не может позволить себе ослабить бдительность и проявлять больше гибкости в вопросах наркотиков.

«Необходим другой подход»

30. В число вопросов, поставленных этой группой, входили следующие: что дала нам существующая система контроля над наркотиками? Принесли ли какие-нибудь реальные результаты огромные капиталовложения в правоохранительный сектор? Не было ли это сделано в ущерб профилактике и лечению? Порядка 83 процентам людей, отбывающим тюремное заключение за правонарушения, связанные с наркотиками, соответствующее наказание было назначено за хранение небольшого количества наркотиков, а не за торговлю ими. И опять же, правонарушения, совершенные лицами, которые были заключены под стражу за торговлю наркотиками, не являются столь серьезными. Поскольку за ненасильственные преступления, связанные с наркотиками, наказание назначается в обязательном порядке, лица, совершившие мелкие правонарушения, связанные с наркотиками, получают более длительные сроки, чем лица, совершившие убийство или изнасилование. Непропорционально большая доля арестов за совершение правонарушений, связанных с наркотиками, приходится на женщин. Женщины играют весьма незначительные роли в торговле наркотиками, зачастую выступая в качестве «мулов», что делает их легкой добычей для правоохранительных органов. Поскольку в переполненных тюрьмах содержится большое количество наркоманов, возникают проблемы, связанные с безопасностью, здоровьем, заболеваниями и насилием.

31. Согласно заявлениям ряда участников, мнение о том, что конвенции о контроле над наркотиками отвечают соответствующим требованиям и нужно лишь обеспечить их более эффективное осуществление, является примером отсутствия достаточной согласованности, проведения политики, которая на протяжении многих лет доказывала свою несостоятельность, и надежды на то, что на этот раз результаты будут другими. Многие высказали мнение о том, что если говорить обо всех конвенциях вместе, то их принятие представляет собой важный шаг вперед, в частности в признании странами общей ответственности. Нет никаких сомнений в том, что увеличение масштабов производства наркотиков, торговли ими и их потребления, а также рост преступности и насилия, связанных с наркотиками, вынуждают страны подключаться к настоящим обсуждениям с целью пересмотреть, реформировать и обновить международную систему. Участники также заявили о наличии проблем с доступом к информации и о необходимости проведения тщательного анализа ситуации в целях содействия принятию правильных политических мер на основе договоренностей, достигнутых консенсусом, а не навязанных сверху.

32. Многие участники обратили особое внимание на то, что проблему наркотиков необходимо рассматривать не как вопрос преступности и безопасности, а как вопрос здравоохранения. В большинстве случаев связанные с наркотиками последствия для здоровья населения являются катастрофическими: речь идет не только о непосредственных последствиях для здоровья, вызванных самим употреблением пероральных и инъекционных наркотиков, но и об увеличении показателей заболеваемости и смертности, особенно из-за передозировок, и о распространении инфекционных заболеваний, в частности ВИЧ и гепатита, при использовании несколькими лицами, употребляющими инъекционные наркотики, одного и того же шприца. В некоторых — редких — случаях предпринимаются шаги по переходу к модели, в рамках которой упор делается на здравоохранение: в одной южноамериканской стране, например, наркомания считается заболеванием, и обеспечиваются возможности для его лечения.

33. Главная проблема заключается в том, что при использовании стратегии контроля над наркотиками, основывающейся на уничтожении посевов и лишении свободы за все связанные с наркотиками преступления независимо от их тяжести, не обеспечены достаточные возможности для лечения, особенно когда речь идет о лечении содержащихся под стражей наркоманов в самих тюрьмах. Но даже те страны, которые считают, что необходим новый подход, зачастую не располагают ресурсами, необходимыми для обеспечения надлежащего лечения, что зачастую обусловлено дефицитом бюджета, вызванным прошлыми расходами на «войну с наркотиками». Для делегатов, разделяющих мнение о том, что «система контроля над наркотиками является эффективной», исход обсуждений на тему «Взыскание или лечение?» сводится к тому, что с прагматической точки зрения взыскание является более эффективной мерой. Для тех, кто придерживается идеи «необходим другой подход», выбор между взысканием и лечением является вопросом этики, в отношении которого они считают, что традиционный жесткий подход является неэффективным и что подход с упором на здравоохранение будет работать, однако его применению зачастую препятствуют сложности финансового характера.

34. Участники добавили, что проблема наркотиков — это симптом глубоко укоренившегося в обществе недуга. Это не просто вопрос безопасности, это вопрос, имеющий множество других структурных аспектов, которыми необхо-

димо заниматься одновременно. Заниматься незаконной торговлей наркотиками, оружием и людьми, а также отмывать деньги и содействовать распространению коррупции организованным преступным группировкам позволяют институциональные недостатки и социальная уязвимость. Решение всех этих проблем требует комплексного и системного подхода.

35. На предстоящей специальной сессии Генеральной Ассамблеи следует обсудить вопрос о границах и рамках экспериментов. Проведение экспериментов является полезным инструментом, поскольку позволяет изучить самые различные результаты в сжатые сроки. Много говорится о стратегиях, основанных на фактических данных, но на самом деле объем фактических данных, которые могли бы использоваться для разработки стратегий в области наркотиков, очень ограничен, поскольку на протяжении десятилетий использовался преимущественно один подход, который принес определенные положительные результаты в одних регионах мира, но оказался абсолютно неэффективным в других. Очень важно также попытаться не обращать внимания на мифы, которые окружают эту тему. Один из ораторов заявил, что его страна на протяжении долгого времени возвращала миф о том, что она является страной-производителем, однако если присмотреться получше, то можно увидеть, что фактически она является и страной-потребителем с серьезными внутренними проблемами.

36. По меньшей мере для проведения экспериментов есть отправная точка: информация о том, какие меры являются неэффективными. Заключение под стражу тех, кто употребляет наркотики, не способствует сокращению показателей потребления и ведет к серьезным контрпродуктивным последствиям с точки зрения здоровья населения, прав человека, заболеваемости и смертности среди тех, кто употребляет наркотики, а также к социальным потрясениям и росту преступности. Нет никаких доказательств того, что практика смертных казней способствует уменьшению масштабов незаконного оборота наркотиков. Очевидно также, что преждевременное принятие мер по ликвидации нелегальной экономики, которая существует, например, в некоторых странах, переживших конфликт, до того как законное производство будет приносить доход и обеспечивать создание рабочих мест, будет приводить к кардинальной дестабилизации положения в стране. Важным направлением для экспериментальной деятельности будет определение путей искоренения наркотерроризма и практики финансирования повстанческих движений за счет средств, полученных от продажи наркотиков.

37. Участники подчеркнули, что системы здравоохранения и механизмы мониторинга и представления об аспектах проблемы наркотиков в разных странах неодинаковы. Поэтому в разных странах не могут использоваться идентичные модели стратегий. Например, в Западной Африке, возможно, не будет обеспечиваться лечение, как в некоторых европейских странах и других государствах, в экспериментальном порядке осваивающих методики уменьшения вреда.

38. По мнению некоторых участников, необходимо провести эксперименты с правоохранительной деятельностью, чтобы найти способы обеспечения ее эффективности. Показатели насилия в Латинской Америке недопустимо высоки. Это признак того, что фундаментальные системы охраны прав человека и общественной безопасности являются крайне неэффективными. Правоохрани-

тельные органы играют принципиально важную роль в обеспечении того, чтобы рынки, включая рынки наркотических средств, не были связаны с широко-масштабным насилием и коррупцией, а то, каким образом будут разрабатываться реальные стратегии поддержания правопорядка, будет в значительной мере зависеть от соответствующих местных культурных и институциональных особенностей. Однако при отстаивании принципа «любая стратегия, лишь бы работала» возникают трудности, поскольку этот принцип, как представляется, противоречит духу конвенций.

39. Одним из основных последствий произошедшего в 1970-х годах крупного сдвига и принятия решения отказаться от режима контроля над наркотиками, направленного на регулирование доступности и использования контролируемых веществ в медицине и профилактику наркомании, в пользу режима, основанного на таких главных инструментах, как криминализация и взыскание, стало заключение как наркоманов, так и лиц, иногда употребляющих наркотики, но не являющихся наркозависимыми, под стражу на длительный срок даже за хранение наркотиков. Это привело к разрушительным социально-экономическим последствиям и разрушению семей и весьма негативно сказалось на здоровье населения. В настоящее время одной из главных причин проведения реформы является ощущение того, что эта жесткая политика оказалась крайне неэффективной. К изменениям призывают не только те страны, которые ориентированы на проведение реформ, например ряд стран Латинской Америки: даже в Северной Америке, которая с самого начала активнее всего выступала за создание нынешнего режима контроля над наркотиками, продвигается идея отказа от криминализации ненасильственных правонарушений, связанных с наркотиками, с целью снять лишнюю нагрузку с пенитенциарной системы и улучшить состояние здоровья населения.

40. Сторонники этой точки зрения в то же время призывают использовать такую основанную на принципах уменьшения вреда и соблюдении прав человека стратегию, в рамках которой учитывались бы все реалии, включая появление новых синтетических наркотиков, рост потребления каннабиса и увеличение оказываемого им воздействия, расширение незаконного рынка отпускаемых по рецепту препаратов, в частности в Северной Америке, и торговли прекурсорами и рост потребления героина, также преимущественно в Северной Америке. Методика уменьшения вреда должна предусматривать обеспечение лечения наркоманов. В конце 1980-х годов и 1990-х годах, например, реализуемые некоторыми европейскими странами программы метадоновой заместительной терапии и безопасной замены игл вызвали широкий резонанс, однако в настоящее время они рассматриваются преимущественно как верное направление дальнейших действий.

Социальный и культурный контекст употребления наркотиков

Традиционные стратегии контроля над наркотиками не просто оказались в целом неэффективными, но в некоторых случаях по конкретным причинам, варьирующимся от региона к региону, потерпели сокрушительный провал. Говоря об одной стране региона Латинской Америки и Карибского бассейна, один из выступавших отметил, что даже люди, которые знакомы с музыкой растафари, могут не знать о

том, что растафарианство на самом деле является структурированной религией коренного населения и имеет свои ритуалы, убеждения и социальные нормы, включая правила приготовления пищи и отказ принимать лекарственные препараты. Каннабис, или «ганджа», как его называют в этой стране, имеет для этой общины колоссальное духовное значение. Кроме того, люди, которые имели дело с ганджей на протяжении более чем двух столетий, являются, согласно другим конвенциям Организации Объединенных Наций, коренным народом, или народом с определенными социальными и культурными особенностями, которые необходимо понимать и защищать. Тем не менее в рамках общей глобальной борьбы с наркотиками такие люди, как растаманы, особенно в сельских общинах, с наилучшими намерениями делая то, что для них не является преступлением, в этих странах подвергаются наказанию в первую очередь.

На протяжении многих лет правительство пыталось действовать так, чтобы обеспечить осуществление конвенций, однако ведение так называемой войны с наркотиками привело к дополнительным потерям в обществах и странах с похожим наследием. Международное сообщество должно быть готово с большим пониманием относиться к существующим в обществе различиям в разных регионах мира. Речь идет о соблюдении самого главного принципа Организации Объединенных Наций — что каждый человек обладает неотъемлемыми правами, которые должны соблюдаться. Что касается существующего режима контроля над наркотиками, то необходимо найти время и терпеливо и честно изучить то, что выходит за рамки правил, и определить, каким образом можно разработать гибкие системы, которые позволили бы установить справедливые режимы для различных уникальных общин во всем мире. Это станет достойной целью для специальной сессии Генеральной Ассамблеи 2016 года.

На протяжении 14 месяцев — с тех пор, как хранение небольших количеств ганджи было в этой стране декриминализовано, — в месяц производится на 1000 арестов меньше. Благодаря этому тысяча молодых людей из сельских районов в возрасте до 30 лет и женщин-фермеров старше 50 лет не покинут школу, не будут разлучены со своими семьями и общинами и не подвергнутся влиянию закоренелых преступников, от деяний которых пострадали реальные люди, а также риску быть завербованными в банды, имеющие связи со странами, где производятся и потребляются более тяжелые наркотики.

Аналогичная ситуация наблюдается и в другой стране того же региона. Для коренных народов лист коки является символом культуры, здоровья и традиций их предков. Лист коки — это не кокаин. Сохранив культуру потребления обладающих полезными свойствами листьев коки, Многонациональное Государство Боливия, не прибегая к внешней помощи, уничтожило огромное количество кокаина. Объемы конфискованного кокаина увеличились более чем на 170 процентов, а количество ликвидированных производящих его лабораторий — более чем на 220 процентов. В настоящее время

производятся не содержащие наркотических веществ напитки и продовольственные продукты со вкусом коки, и за их потреблением установлен контроль.

41. Цель конвенций состояла в создании мира без наркотиков, однако многие в настоящее время считают, что эта цель недостижима, и указывают на сложившийся парадокс: в нашем материалистическом мире, где задана установка решать проблемы людей с помощью потребительских товаров, многие испытывают разочарование и ищут спасения в психоактивных веществах.

42. Еще одна новая тенденция, с которой пересекаются новые цели в области устойчивого развития, касается роли развития, и в частности необходимости разработки более гуманных и эффективных стратегий работы с малоимущими производителями наркотиков, основанных на наркосодержащих культурах. Один из участников заявил, что война с наркотиками — это война с бедняками. Инициативы по обеспечению альтернативного развития систематически терпели крах, однако вопрос заключается в том, был ли этот подход изначально обречен на провал или оказался неэффективным из-за его недостаточной интеграции с другими мерами, включая обеспечение правильной последовательности мероприятий по уничтожению посевов, развитию сельских районов и созданию рабочих мест. Принудительное уничтожение посевов в целом оказалось неэффективной мерой, и лишь немногие страны добились успехов в деле искоренения практики выращивания наркосодержащих культур исключительно путем уничтожения посевов, но это имело колоссальные негативные последствия для прав человека, подорвало образ жизни коренных народов и предполагало проведение политических репрессий, которые могут быть неосуществимы и, безусловно, не являются желательными в других регионах мира.

43. Участники добавили, что если будет принят более гуманный подход, при котором обеспечиваются легальные источники средств к существованию, позволяющие малоимущим производителям отказаться от преступной деятельности, то в рамках такого подхода необходимо ликвидировать все факторы структурного характера, способствующие распространению практики выращивания наркосодержащих культур. Одной из основных проблем является обеспечение безопасности там, где из-за разгула боевиков и организованной преступности положение характеризуется полным отсутствием безопасности. Такие ситуации будут крайне отрицательно сказываться на эффективности подходов, предусматривающих создание альтернативных источников средств к существованию. Государство или работающее с государством гражданское общество должно заниматься не только обеспечением безопасности, но и вопросами предоставления стабильного дохода, создания рабочих мест и развития человеческого потенциала в занимающихся производством наркотиков общинах, которые, как правило, являются самыми маргинализированными, а также вопросами, касающимися инфраструктуры и цепочек создания добавленной стоимости. Неудача в решении какого-либо из этих вопросов может привести к краху усилий по обеспечению устойчивых средств к существованию в целом. Такие стратегии должны носить гораздо более комплексный характер, должны быть нацелены на обеспечение как целенаправленного развития, так и более широкого экономического роста и должны осуществляться на протяжении нескольких лет при существенных капиталовложениях.

44. Что касается наркотерроризма, то в рамках соответствующих стратегий упор зачастую делается на уничтожение незаконных посевов как на механизм лишения повстанческих и террористических групп финансовых ресурсов. В подавляющем большинстве случаев независимо от региона такие стратегии являются контрпродуктивными. Их осуществление привело к активизации повстанческой деятельности и ослаблению связей между производителями коки и опийного мака и государством. В действительности приостановка программ уничтожения незаконных посевов зачастую способствовала повышению эффективности стратегий по борьбе с повстанцами.

45. Кроме того, было отмечено, что развитым странам следует рассмотреть возможность предоставления дополнительной компенсации бедным странам, принимающим меры по контролю за предложением. Ликвидация посевов обходится очень дорого, причем не только с точки зрения потери доходов фермерами, но и с точки зрения нанесения ущерба лесам, полог которых зачастую приходится срубать, чтобы продемонстрировать, что посевы были уничтожены. Это в значительной степени способствует изменению климата.

46. Существует различие между трудоемкой связанной с наркотиками экономической деятельностью, к которой относится, например, выращивание мака и коки, и нетрудоемкой, которая включает, в частности, незаконный оборот наркотиков и производство метамфетаминов и каптагона, которыми, по всей видимости, все более активно занимается ИГИЛ. Расходы на искоренение такой менее трудоемкой экономической деятельности ниже, чем расходы на уничтожение незаконных посевов, однако оно также сопряжено с определенными трудностями. Весьма вероятно, что для решения проблемы наркотиков государству потребуется взять под контроль повстанцев.

47. Еще один вопрос, поднятый во время слушаний, касался размытости понятий «страна-поставщик» и «страна-потребитель». На этом различии основывались прежние дебаты по проблеме наркотиков: обсуждения строились вокруг вопроса о том, страны какой категории несут более существенную ответственность за проблему наркотиков, но сейчас реальное положение дел кардинально изменилось. К настоящему времени во многих странах, традиционно являвшихся поставщиками и транзитерами, сформировались рынки с высоким спросом, в связи с чем вопрос поиска виноватых утратил свою актуальность, а у правоохранительных органов возникла необходимость переосмыслить акценты своей оперативной деятельности.

Регулирование со стороны правительства

Один делегат отметил, что одна из стран региона Латинской Америки и Карибского бассейна взяла на вооружение подход, который зачастую неточно называют «легализацией», хотя на самом деле он предполагает осуществление регулятивной деятельности. Вся торговля марихуаной контролируется правительством, которое устанавливает ограничения на выращивание и покупку марихуаны для личного пользования и цены на нее (устанавливаемые правительством цены ниже цен, предлагаемых торговцами на черном рынке: это часть целенаправленной стратегии, нацеленной на то, чтобы свести к нулю роль организованной преступности в этой области). По-

мимо этого, правительство ведет учет в отношении объема всей проданной марихуаны и хранит генетическую информацию, которая позволит определить, продается ли марихуана незаконно. Все продавцы и потребители должны быть зарегистрированы правительством. Предусматривающий регулирование подход также включает аспекты, касающиеся прав человека, общественного здравоохранения и безопасности. Благодаря применению этой новой стратегии наблюдается прогресс в деле борьбы с наркозависимостью, и стратегия по регулированию торговли марихуаной реализуется параллельно с осуществлением строгих принятых в стране законов по борьбе с табаком и алкоголем.

48. Важно также признать, что можно найти положительное применение любому из включенных в перечень наркотических средств. Например, на основе каннабиса были разработаны средства для лечения глаукомы и астмы. Некоторые участники призвали внести в конвенции поправки о декриминализации растений и веществ, которые в своей естественной форме не обладают наркотическим действием. Парадоксально, что в конвенциях эти встречающиеся в природе растения классифицируются как незаконные, однако ничего не говорится о сотнях новых химических наркотиков. В рамках режима контроля над наркотиками следует определить, что необходимо предпринять в глобальном масштабе в плане регулирования поставок каннабиса, коки, опия и других веществ, чтобы обеспечить использование их свойств, особенно болеутоляющих, на благо людей.

49. По данным МККН, одним из самых тревожных непредвиденных последствий применения стратегий по контролю над наркотиками является отсутствие в 80 процентах стран мира доступа к контролируемым медицинским препаратам, используемым для паллиативного лечения, лечения наркозависимости и обезболивания. Во всем мире около 5 миллиардов человек не имеют доступа к средствам лечения опиоидной зависимости, облегчения боли на поздних стадиях рака, при ВИЧ/СПИДе или травматических повреждениях. Это возмутительно как в этическом плане, так и с точки зрения общественного здравоохранения и прав человека.

50. Из-за тотальной неэффективности этой системы от боли страдают также миллионы беженцев, поскольку принимающие страны изымают контролируемые препараты, включая морфин, из наборов для оказания первой медицинской помощи, направляемых Всемирной организацией здравоохранения, «Врачами без границ» и другими организациями, из опасения утечки этих препаратов и их злоупотребления, хотя доказательств подобных случаев нет. Эти стратегии основаны на страхе, а не на фактических данных, собранных на местах. Устранить это непредвиденное последствие невозможно без создания доказательной базы и обеспечения постоянного глобального просвещения медицинского персонала.

51. Делегаты отметили, что во многих странах усилия в рамках осуществляемых стратегий намеренно сконцентрированы на аресте наркоманов, поскольку это обеспечивает высокие статистические показатели по числу связанных с наркотиками арестов. Ликвидация торговца наркотиками принесла бы больше пользы, поскольку ограничила бы приток наркотиков множеству потребителей.

В других случаях правительства решительно отстаивают свои стратегии в отношении как предложения, так и спроса, но при этом не могут предоставить ресурсы, необходимые для их реализации. Таким образом, торговцы-миллионеры остаются неприкосновенными, среднестатистические производители каннабиса или коки зарабатывают себе на жизнь, а те, кто находится в самом конце торговой цепи — «мулы», — заполняют тюрьмы или, если их заставляют перевозить наркотики внутри тела, умирают, если при перевозке происходит нарушение упаковки.

52. Участники подчеркнули, что в тюрьмах наркотики легкодоступны, однако никакого лечения не предоставляется. Таким образом, когда отбывшие тюремный срок наркоманы выходят на свободу, они по-прежнему являются наркозависимыми, и поэтому с гораздо большей вероятностью рискуют вернуться к преступному образу жизни и употреблению наркотиков (если не умрут от передозировки). Если человек начинает употреблять наркотики из-за жизненных трудностей или сложностей с выполнением своих обязанностей, то содержание такого человека в тюрьме без предоставления ему лечения или поддержки никак не помогает подготовить его к реальной жизни после освобождения. Кроме того, не выделяется достаточно средств на цели просвещения по вопросу о воздействии наркотиков и психотропных веществ.

53. Несколько участников отметили, что люди, пережившие травму и находящиеся в сложной жизненной ситуации, подвержены высокому риску прибегнуть к употреблению наркотиков и — во многих случаях — стать наркоманами по причинам, не поддающимся их контролю. Один из ораторов, представляющий страну с населением в 7 миллионов человек, которая к настоящему времени приняла 2 миллиона беженцев из находящихся в состоянии конфликта стран, отметил, что, когда такие люди прибывают в другую страну (которая, возможно, переживает экономические трудности), не способную обеспечить им возможности трудоустройства, они могут обратиться к наркотикам — стать торговцами или потребителями. Такова ситуация в его стране, которая перестала быть страной транзита и превратилась в страну потребления. В настоящее время от проблемы наркотиков страдают школы и университеты этой страны, и крупнейшие державы, к которым она обратилась, не прилагают достаточно усилий, чтобы помочь. Проблема наркотиков, в свою очередь, способствует распространению экстремизма и насилия.

54. Криминализация употребления наркотиков среди беженцев, скорее всего, будет иметь контрпродуктивные последствия. Крайне важно, чтобы помощь, предоставляемая странами-донорами, также включала ассигнования на лечение наркомании. Занимающиеся соответствующими вопросами организации должны обладать гораздо более обширными знаниями, чем сейчас, относительно того, какие меры профилактики и сокращения спроса являются эффективными. Многие стратегии, которые традиционно разрабатывались и осуществлялись во многих западных странах, оказались неэффективными с практической точки зрения, хотя, возможно, они были более эффективными с точки зрения затрат, чем, например, заключение под стражу. Кроме того, стратегии лечения и профилактики являются более эффективными, когда они разрабатываются с учетом особенностей конкретных подгрупп. На огромное количество людей, начинающих употреблять наркотики в странах Ближнего Востока и За

падной Африки, могли бы подействовать различные методы, которые позволили бы к настоящему времени повысить эффективность мер профилактики и лечения.

Взвешенный подход к декриминализации

Один из участников отметил, что в 2001 году одна европейская страна, не нарушая положений ни одной из конвенций о контроле над наркотиками, которые она подписала и ратифицировала, приняла решение отменить уголовную ответственность за приобретение и хранение небольших количеств любого вида наркотиков. Эта страна прекратила воспринимать людей, употребляющих наркотики, как преступников, и стала относиться к ним как к людям, нуждающимся в помощи. Этот подход был основан на правах человека, но, что важно, в его рамках из уравнения также исключался компонент преступления. Хранение и потребление наркотиков остаются незаконными, однако вместо политики массового тюремного заключения, проводившейся этой страной в период с начала второй половины 1970-х годов до конца столетия, используется другой подход: дело любого человека, в отношении которого было установлено, что он употребляет наркотики, направляется комиссии по борьбе с наркозависимостью, состоящей, как правило, из адвоката, врача и социального работника. Комиссия принимает решение по каждому делу, назначая наказание либо в виде штрафа, либо в виде общественных работ или направляя употребляющих наркотики лиц на лечение — в большинстве случаев вообще без каких-либо штрафных санкций. На тот момент другие страны сочли используемый Португалией подход спорным, однако он существует уже 16 лет, и его следует считать по большей части успешным. Постепенно снижаются показатели потребления наркотиков, уменьшается количество связанных с наркотиками смертей, и, не опасаясь ареста и тюремного заключения, наркоманы теперь гораздо более охотно соглашаются посещать учреждения, обеспечивающие лечение от наркозависимости.

55. Один из ораторов отметил, что, даже если будет принят подход, в большей степени ориентированный на лечение, представляется, что проблема наркотиков за последние десять лет стала для политических лидеров менее приоритетной. Дезинтеграция общества вынуждает людей, начинающих употреблять наркотики, разрушать свои жизни, и политики должны осознать, что это происходит повсеместно. Страны должны повысить политическую приоритетность этого вопроса, а Организации Объединенных Наций необходимо сделать шаг вперед и обеспечить директивным органам наиболее точную информацию для разработки эффективных стратегий и представить сведения о том, какие меры и где показали свою эффективность, и дать рекомендации относительно надлежащих направлений деятельности в будущем с уделением особого внимания важности регулярного обмена опытом, в том числе на предстоящей специальной сессии Генеральной Ассамблеи.

56. Один из ораторов, представляющий страну с относительно низкими показателями злоупотребления наркотиками и числа связанных с наркотиками преступлений, отметил, что, хотя значительное внимание уделяется контролю за предложением, этот подход является очень затратным и имеет свои ограничения. Было бы гораздо предпочтительнее контролировать спрос, поскольку пока есть спрос, есть и предложение. Лучший способ контролировать спрос — заниматься формированием соответствующего мышления, то есть образовательные учреждения, гражданское общество и религиозные органы должны более активно содействовать изменению мировоззрения людей и прививать им понимание того, что наркотики не могут сделать их счастливыми.

57. Можно было бы извлечь уроки из опыта, накопленного странами в отношении двух веществ, которые не подпадают под классификацию наркотических, однако вредят здоровью и могут вызвать зависимость: алкоголя и табака. Что касается алкоголя, то, в частности, с учетом последствий введения сухого закона в Северной Америке в 1920-е годы можно сделать вывод о том, что вынуждение рынков вызывающих зависимость продуктов уходить в подполье способствует лишь распространению организованной преступности. Введение сухого закона в Северной Америке привело к стремительной активизации преступных организаций, в частности мафии. Проблема табака доказала важность образования: опыт таких стран, как Канада, показывает, что самого по себе просвещения, без введения полного запрета, достаточно для того, чтобы в значительной мере снизить объемы потребления сигарет и других табачных изделий.

58. В заключение несколько ораторов с похвалой отметили гибкость, которую в настоящее время проявляет Северная Америка. Извлекая уроки из своих ошибок, сделанных в стратегиях контроля над наркотиками в прошлом, и обеспечивая учет своих внутренних изменений, она постепенно отказывается от своей роли ведущего архитектора и главного контролера, следящего за использованием существующей системы, и становится лидером, который уделяет больше внимания совершенствованию своих собственных стратегий и обеспечивает больше гибкости и более мудрый подход к применению этой системы.

Дохинские прения

Четвертое совещание было проведено по модели «Дохинских прений», ставших популярными благодаря телеканалу Би-Би-Си.

Чтобы заострить внимание на вопросах, обсуждавшихся участниками первых трех совещаний, два приглашенных эксперта (см. приложение) выступили с подробным, но кратким заявлением в пользу позиции, которую поддержали сторонники одной из двух крайне несхожих точек зрения, которых, как выяснилось, придерживались делегаты, а два эксперта высказались против нее. Выступавшие также ответили на вопросы других участников, а в завершение им была предоставлена возможность сделать заключительные замечания.

На основе огромного количества тем и мелких аспектов, которые бурно обсуждались на первых трех совещаниях, были сформулированы две позиции, в отношении которых можно было дать четкий ответ — «да» или «нет».

Точки зрения, высказанные экспертами и другими участниками, были отражены в настоящем докладе, поскольку они являются более полным изложением мнений, высказанных в ходе трех предыдущих совещаний, хотя и в более сжатом виде и зачастую с использованием более ярких примеров.

В заключение, чтобы дать количественную оценку мнениям присутствовавших, было проведено неофициальное голосование поднятием руки, позволяющее всем участникам сказать последнее слово в дискуссии.

Первую позицию — «Соблюдение международно-правовых рамок позволит решить мировую проблему наркотиков» — поддержало большинство, но перевес был незначительным.

Было объявлено, что вторая позиция — «Государствам следует изыскивать альтернативы тюремному заключению при решении вопроса о хранении наркотиков для личного потребления» — получила равноценную поддержку.

Следует отметить, что до четверти участников во время этого голосования отсутствовали в зале, а несколько присутствующих от голосования воздержались.

Заключения

59. Выводы этих слушаний были обобщены г-ном Мартином Чунгонгом, генеральным секретарем Межпарламентского союза, который отметил, что, хотя консенсуса по многим рассматривавшимся вопросам достигнуто не было, в ходе слушаний удалось устранить многочисленные недопонимания и заложить основу для дальнейших политических обсуждений в парламентах и в Организации Объединенных Наций. В ходе слушаний также были выявлен ряд общих позиций:

а) конвенции обеспечивают общие исходные условия и рамки для разработки стратегий во всех странах. В этом смысле они защищают нас от опасности «фрагментации», обеспечивая базу для международного сотрудничества;

б) существует явная проблема, связанная с тем, что многие страны толкуют положения конвенций слишком узко, не принимая во внимание обеспечиваемую ими гибкость. Особенно это проявляется в тех случаях, когда лица, употребляющие наркотики, преследуются в судебном порядке как преступники. Употребление наркотиков следует рассматривать в первую очередь как вопрос здравоохранения. Некоторые парламента движутся в этом направлении, принимая законодательство о декриминализации и регулировании вопросов использования и хранения наркотиков и предлагая другим различные модели для рассмотрения;

с) с другой стороны, в ходе прений была высказана обеспокоенность относительно того, что конвенции, возможно, не обеспечивают странам достаточное пространство для маневра в политике, позволяющее им разрабатывать новаторские политические решения. Очевидно также, что не может быть единого для всех стран подхода к решению проблемы наркотиков. В политике каждой страны должны учитываться ее конкретные особенности;

d) общей для всех стран является необходимость устранения коренных причин наркомании, а не только ее последствий. Было отмечено, что социальному отчуждению способствует множество факторов, включая нищету, дискриминацию и даже культуру немедленного удовлетворения желаний, присущую обществу потребления. Во многих странах необходимо укрепить социальную структуру, чтобы никто не чувствовал себя изолированным;

e) в ходе слушаний стала очевидна потребность в «сбалансированном» подходе к политике контроля над наркотиками и были разъяснены некоторые его возможные варианты, основными из которых являются следующие:

i) изменение баланса между правоохранительными мерами и усилиями, направленными на лечение, профилактику и просвещение. Факты свидетельствуют о том, что ресурсы по-прежнему направляются в основном на цели наказания и судебного преследования, а на лечение выделяется недостаточно средств. Эту тенденцию следует обратить вспять;

ii) изменение баланса между мерами, направленными против производителей и потребителей, и усилиями по борьбе с незаконным оборотом, осуществляемым картелями и организованными преступными группами, и уделение последним более пристального внимания. Основную часть прибыли получают именно посредники, и они же наносят больше всего ущерба с точки зрения преступной деятельности и насилия. Чтобы добраться до наркобаронов и тех, кто несет главную ответственность за нанесение ущерба обществу, правительствам необходимо, согласно проверенному временем высказыванию, «отслеживать денежные потоки»;

iii) если назначение наказания используется в качестве фактора сдерживания употребления и производства наркотиков, то оно должно быть соразмерно фактическому преступлению. Не должно быть единого подхода ко всем правонарушителям.

60. В целом в ходе слушаний были затронуты беспокоящие некоторых серьезные вопросы, касающиеся эффективности действующего режима контроля над наркотиками, но в тот же время было отмечено, что для других он по-прежнему имеет актуальное и важное значение. В некоторых случаях лечение было хуже самой болезни. Фактически «война с наркотиками» практически не способствовала искоренению наносящего вред употребления наркотиков или обеспечению «благополучия людей», которое является заявленной целью конвенций.

61. Как было особо отмечено в ходе обсуждений, посвященных новым целям в области устойчивого развития, при решении проблемы наркотиков следует уделять больше внимания мерам по развитию. Если правительства помогут людям выбраться из нищеты, обеспечат им медицинское обслуживание и образование, сделают различные институты более транспарентными и представительными и на деле будут активно добиваться осуществления целей в области

устойчивого развития, то они искоренят факторы, порождающие проблему наркотиков. Что касается этого вопроса, то некоторые программы альтернативного развития показали, что добиться успеха можно, особенно путем оказания политической поддержки, мобилизации государственных ресурсов и налаживания тесного сотрудничества с фермерами и общинами. С другой стороны, борьба с мелкими производителями наркотиков, например фермерами, выращивающими коку и мак, и привлечение наркоманов к ответственности как преступников на деле с большей вероятностью приведет к отрицательным последствиям для развития, например к потере средств к существованию, разрушению окружающей среды и фактически к разрушению традиционного уклада жизни.

62. Одно из этих последствий, которому на совещании было уделено значительное внимание, связано с гуманитарными и социально-экономическими потерями, обусловленными использованием практики тюремного заключения. Особенно от этого страдают женщины, поскольку зачастую они находятся в самом конце производственно-сбытовой цепочки и в большей степени подвержены риску судебного преследования. Наказание в виде тюремного заключения на какой бы то ни было срок с большой вероятностью приведет к стигматизации и сделает жизнь после возвращения в общество и к трудовой деятельности невозможной, особенно если не выделяются ресурсы на цели содействия реинтеграции.

63. Очевидно, что даже в рамках, установленных конвенциями, многие страны могут сделать больше, чтобы скорректировать принимаемые ими стратегические меры и добиться более высоких результатов. Для этого странам необходимо проанализировать фактические данные, то есть четко определить затронутые группы населения, факторы риска употребления наркотиков, конкретные условия производства наркотиков и др.

64. В слишком большом количестве стран приемлемые стратегии по борьбе с наркотиками до сих пор не разработаны, а их ведомства и правительственные учреждения, занимающиеся проблемой наркотиков, как правило, не координируют свои действия. Принимаемые ими меры изменялись с течением времени и фрагментарно. Им необходимо привести в порядок свою нормативно-правовую базу, и ключевую роль в этом, безусловно, будут играть парламенты. В ходе слушаний четко прозвучала мысль о том, что каждой стране необходимо провести всеобъемлющий обзор в отношении проблемы наркотиков, присущей именно ей, и на основе полученных результатов разработать комплексную и сбалансированную стратегию.

65. Отправной точкой для этих усилий могут быть только люди: им должны быть обеспечены сведения и знания, с тем чтобы они могли принимать участие в разработке политики и поставить под сомнение доминирующие в обществе представления, которые во многом задают тон этим обсуждениям. В каждой стране необходимо провести всеобъемлющие обсуждения этих вопросов с участием всех граждан и заинтересованных групп (потребителей, производителей, правоохранительные органы, социальный сектор и др.).

Приложение

Список ораторов

Открытие сессии

Его Превосходительство г-н Могенс Люккетoft, Председатель Генеральной Ассамблеи

Досточтимый Сабер Чоудхури, Председатель Межпарламентского союза

Его Превосходительство г-н Юрий Федотов, Директор-исполнитель Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

Совещание I

Мировая проблема наркотиков в перспективе — эволюция системы контроля над наркотиками

Его Превосходительство посол Халид Шамаа, председатель бюро специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 2016 года (основной докладчик)

Г-жа Маргарита Стольбисер, член парламента, палата депутатов Аргентины

Г-н Бернар Леруа, докладчик, Международный комитет по контролю над наркотиками (МККН)

Д-р Ванда Фелбэб-Браун, старший научный сотрудник, Центр по вопросам безопасности и разведки XXI века, Брукингский институт

Совещание II

Глобальная борьба с наркотиками — можно ли повысить ее эффективность?

Г-жа Рим Абу Далбут, член парламента, палата представителей Иордании

Г-н Реймонд Прайс, член парламента, палата представителей Ямайки

Его Превосходительство посол Кайрат Абдурахманов, Постоянный представитель Казахстана при Организации Объединенных Наций

Г-н Альберто Отарола, исполнительный председатель Национальной комиссии за развитие и жизнь без наркотиков, Перу

Г-жа Андреа Хьюбер, директор по стратегиям, организация «Международная тюремная реформа»

Совещание III

Профилактика наркомании и лечение с точки зрения устойчивого развития и прав человека — что требуется?

Г-жа Аасия Насир, член парламента, национальная ассамблея Пакистана

Г-н Хавьер Сагрето, советник, Отдел по вопросам демократического управления и безопасности граждан, Региональное бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна, ПРООН

Г-н Педро Хосе Аренас Гарсия, Наблюдательный совет колумбийских производителей коки, бывший член конгресса Колумбии

Совещание IV

Дохинские прения

Позиция 1: Соблюдение международно-правовых рамок позволит решить мировую проблему наркотиков

За: Г-н Анти Авсан, член парламента, парламент Швеции

Г-н Кевин Сэбет, президент организации «Разумные подходы к марихуане»

Против: Его Превосходительство посол Луис Альфонсо де Альба, Постоянный представитель Мексики при международных организациях, Вена

Д-р Кася Малиновская, директор Глобальной программы по вопросам политики в области наркотиков, фонд «Открытое общество»

Позиция 2: Государствам следует изыскивать альтернативы тюремному заключению при решении вопроса о хранении наркотиков для личного потребления

За: Г-жа Лаура Рохас, сенатор, сенат Мексики

Г-н Натаниэль Эрскин-Смит, член парламента, палата общин Канады

Против: Г-н Джошуа Лидани, сенатор, председатель сенатского комитета по лекарственным препаратам и наркотическим средствам, сенат Нигерии

Г-н Ибрагим Ахмед Омер, спикер национальной ассамблеи Судана

Заккрытие сессии

Г-н Мартин Чунгонг, генеральный секретарь Межпарламентского союза

Его Превосходительство г-н Могенс Люккетфт, Председатель Генеральной Ассамблеи

Досточтимый Сабер Чоудхури, Председатель Межпарламентского союза

Координатор (все совещания): г-жа Джулия Тейлор Кеннеди
