

I. Объединение стратегий сокращения спроса и предложения – выход за рамки сбалансированного подхода

1. Конечная цель как стратегий сокращения предложения, так и стратегий сокращения спроса состоит в том, чтобы свести к минимуму или ликвидировать потребление запрещенных наркотиков и злоупотребление ими. Если эта цель будет достигнута, сократятся также масштабы расстройств на почве потребления психоактивных веществ и связанных с ними медицинских и социальных проблем. Поскольку предложение запрещенных наркотиков и спрос на них неразрывно связаны друг с другом, программы, нацеленные на сокращение масштабов наркопроблемы, должны представлять собой не изолированные или конкурирующие друг с другом мероприятия, а комплексные, а также дополняющие и усиливающие друг друга меры.

2. Потребление запрещенных наркотиков – это сложный поведенческий феномен, зависящий от человека, условий, в которых он находится, и самих наркотиков. Динамика рынка запрещенных наркотиков на всех уровнях определяется взаимодействием спроса на наркотики и их предложения под влиянием различных социальных, культурных, экономических и политических факторов.

3. Изначально усилия по борьбе со злоупотреблением наркотиками, в том числе международные документы о контроле над наркотиками, были нацелены на сокращение предложения запрещенных наркотиков. Конвенция 1931 года об ограничении производства и регулировании распределения наркотических средств, предусматривавшая систему исчисления потребностей в разрешенных наркотических средствах с целью предупреждения утечки таких наркотиков в незаконные каналы, стала первым международным документом, в котором официально было признано наличие связи между предложением наркотиков и спросом на них.

4. Основой для международных усилий по борьбе со злоупотреблением запрещенными наркотиками являются международные договоры о контроле над наркотиками¹. В них кодифицируются меры по сокращению предложения, а также признается влияние спроса на его связь с предложением запрещенных наркотиков. От сторон этих договоров требуется обращать особое внимание на проблему

спроса на запрещенные наркотики и принимать конкретные меры для его сокращения.

5. В своих предыдущих докладах^{2,3,4} Международный комитет по контролю над наркотиками подчеркивал необходимость применения сбалансированного подхода к мировой проблеме наркотиков и отмечал, что одновременно с мерами по снижению спроса на запрещенные наркотики необходимо на постоянной основе прилагать усилия по ограничению культивирования соответствующих растений и изготовления таких наркотиков, ограничению доступа к сырью и прекурсорам, а также сокращению предложения наркотиков на уровне уличной торговли. Необходимость в таком сбалансированном подходе подчеркивалась также во Всеобъемлющем междисциплинарном плане будущей деятельности по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами 1987 года⁵, а также в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Комиссии по наркотическим средствам.

6. На своей двадцатой специальной сессии Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики (резолюция S-20/3 Ассамблеи, приложение), в которой она призвала применять сбалансированный подход к осуществлению взаимоукрепляющих мер по сокращению спроса и сокращению предложения в рамках интегрированного подхода к решению проблемы наркотиков. Этот комплексный и сбалансированный подход был подтвержден в Совместном заявлении министров и дальнейших мерах по осуществлению планов действий, принятых на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, которые были разработаны в рамках этапа заседаний на уровне министров сорок шестой сессии Комиссии по наркотическим средствам⁶.

7. В отрыве друг от друга программы сокращения спроса и программы сокращения предложения не позволяют добиться полного успеха в решении наркопроблемы. В настоящей главе Комитет рассматривает связь и взаимодействие между предложением запрещенных наркотиков и спросом на них, а также синергический эффект дополняющих друг друга

усилий. Он подчеркивает, что лицам, отвечающим за разработку политики, компетентным органам и национальным органам власти, а также другим ведомствам, участвующим в осуществлении стратегий контроля над наркотиками, надлежит применять сбалансированные и комплексные подходы для обеспечения максимальной эффективности.

А. Рыночные аспекты

Рынки запрещенных наркотиков

8. Рынки запрещенных наркотиков свидетельствуют о том, что наличие (предложение) наркотиков и их потребление (спрос на них) тесно связаны друг с другом, т.е. предложение наркотиков удовлетворяет или порождает спрос на них, а спрос на наркотики поддерживает или порождает предложение наркотиков. Эта связь прослеживается на примере алкоголя и никотина, а также связанных с ними проблем, которые сохраняются, несмотря на попытки изменить отношение к этим веществам и практику их потребления с помощью усилий по просвещению и профилактике. То же самое можно сказать и о контролируемых веществах. С некоторыми оговорками можно утверждать, что по мере расширения предложения того или иного средства, обладающего аддиктивным потенциалом, будет расширяться круг людей, которые могут прибегнуть к этому наркотику, будет расти вероятность экспериментирования с ним и будут обостряться проблемы, связанные со злоупотреблением этим наркотиком, хотя эти факторы прямо не связаны между собой.

9. Тем не менее такой односторонний взгляд не позволяет понять всей сложности взаимодействия между предложением запрещенных наркотиков и спросом на них. На самом деле оно охватывает такие вопросы, как альтернативные вещества и источники, новые рынки и потребители, рецидивы и социальные, мировоззренческие и экономические проблемы. Несмотря на некоторую результативность отдельных усилий по сокращению спроса и предложения, большинство из них являются ограниченными с точки зрения сроков и места осуществления или охватываемых веществ. Спрос, особенно среди хронических наркоманов и лиц, стремящихся нажиться на таком спросе, ведет к тому, что наркоторговцы изыскивают альтернативные источники или вещества. Наркоторговцы пытаются создавать новые рынки

сбыта наркотиков и расширять уже существующие рынки за счет новых наркопотребителей и новых психоактивных веществ. Примером того, как предложение может породить спрос, является эпидемия злоупотребления крэк-кокаином в Соединенных Штатах Америки в 80-х годах прошлого века, когда широкое распространение получила новая и более дешевая разновидность традиционного наркотика.

10. Судя по последним данным, спрос на запрещенные наркотики может изменяться обратно пропорционально цене⁷. В результате усилий по сокращению предложения цены на запрещенные наркотики существенно превысили уровень, на котором они оставались бы в отсутствие таких мер. Исследования свидетельствуют также о том, что такое обратное пропорциональное отношение определяет и статистику заболеваемости, связанной с потреблением наркотиков (например, количество случаев, требовавших оказания неотложной медицинской помощи). Степень влияния роста цен на уровень спроса на запрещенные наркотики и злоупотребления ими зависит от конкретного вещества, возраста и социального статуса человека, формы наркоторговли, а также социальных, культурных и экономических условий. Имеющиеся сведения убедительно свидетельствуют о том, что, по крайней мере в случае с каннабисом, желание наивных подростков попробовать наркотики формируется не только под влиянием их сверстников, но также с учетом стоимости наркотика и его доступности. Для более взрослых и хронических наркопотребителей стоимость наркотика может быть менее существенным фактором, когда решается вопрос о продолжении злоупотребления наркотиками⁸. Кроме того, как показывает практика, решительные правоохранительные меры не всегда вызывают рост цен⁹.

11. Лица, определяющие политику в отношении наркотиков, нередко рассматривают наличие запрещенных наркотиков и рынков таких наркотиков в качестве основных показателей и основных последствий злоупотребления наркотиками, особенно когда необходимо определить условия и механизм взаимодействия этих факторов со спросом на наркотики и мерами по борьбе с наркопроблемой. Рынки запрещенных наркотиков могут быть охарактеризованы как новые или формирующиеся либо как вполне сформировавшиеся или сложившиеся. Такие рынки различаются, в частности, по видам психоактивных веществ, а также количеству и типам лиц,

злоупотребляющих наркотиками. Сложившиеся рынки обеспечивают небольшое количество хронических наркоманов, потребляющих большое количество запрещенных наркотиков (например, героинистов), или большое количество наркопотребителей, каждый из которых потребляет небольшое количество запрещенных наркотиков, например, лиц, злоупотребляющих метилendioксиметамфетамин (МДМА, широко известным под названием "экстази"). Такие рынки могут функционировать рядом друг с другом в местных общинах, отдельных странах или разных регионах.

12. Определив и изучив действующие в данном районе рынки запрещенных наркотиков, занимающиеся определением политики лица могут разработать целенаправленные меры борьбы с предложением запрещенных наркотиков на таких рынках и спросом на них. Динамика спроса и предложения на вполне сформировавшихся (сложившихся) рынках и новых рынках запрещенных наркотиков существенно различается. Усилия по пресечению незаконного оборота приносят наибольшие результаты в том случае, когда они нацелены на ликвидацию сложившихся рынков запрещенных наркотиков на любом уровне: местном, национальном или международном. В условиях сложившегося рынка запрещенных наркотиков задержание и тюремное заключение большого числа наркопотребителей или уличных торговцев может быть менее эффективным, чем задержание нескольких крупных распространителей или преступников, в большей мере склонных к применению насилия и нарушению порядка, если основная часть спроса на запрещенные наркотики и их потребления приходится на лиц, злоупотребляющих наркотиками в больших количествах.

13. Если основную часть запрещенных наркотиков на сложившемся рынке потребляет относительно небольшая группа потребителей, предложение и спрос определяются главным образом тем, что происходит с этой группой. Спрос на запрещенные наркотики в такой популяции мало меняется под влиянием профилактических мер информационно-просветительского характера. Более эффективным средством сокращения спроса в этой популяции может быть наркологическая помощь. Лечение нередко начинается с того, что из-за какой-то проблемы, связанной с наркотиками, например, из-за совершенного преступного деяния, нарушения техники безопасности на производстве или наличия

инфекционной болезни, такое лицо в принудительном порядке направляют в соответствующее учреждение. Создание качественных наркологических служб и соответствующих программ, а также обеспечение доступа к ним могут привести к сокращению количества наркопотребителей, объема потребляемых запрещенных наркотиков и, следовательно, масштабов незаконного оборота наркотиков и их предложения.

14. Сокращение предложения запрещенных наркотиков на сложившемся рынке может также подтолкнуть хронических наркоманов к лечению и в конечном итоге может привести к сокращению спроса. Например, сокращение предложения героина на Территории федеральной столицы Австралии в период с 1999 года по 2002 год сопровождалось существенным сокращением количества вызовов служб скорой помощи и увеличением количества лиц, проходивших метадоновое лечение. В течение того же периода наблюдалось снижение уровня чистоты героина и уменьшение количества имущественных преступлений¹⁰. Такая ситуация возможна в том случае, если правоохранительные мероприятия осуществляются на постоянной основе и подкрепляются усилиями по сокращению спроса; если же такие мероприятия осуществляются непостоянно и не подкрепляются усилиями по сокращению спроса, проблема может прийти в исходное состояние.

15. В условиях формирующегося рынка запрещенных наркотиков своевременно принятые меры по ограничению торговли оказывают особенно заметное влияние как на спрос, так и на предложение наркотиков. Правоохранительные органы имеют возможность сосредоточивать свои усилия, оперативно реагировать и принимать меры с учетом конкретных наркотиков. Меры, принятые на раннем этапе, могут оказать значительное сдерживающее действие и воспрепятствовать повышению спроса. Важно своевременно принимать необходимые меры, поскольку власти иногда неохотно перераспределяют имеющиеся ресурсы для решения новой наркопроблемы, пока она не получит широкого признания. Взятие под арест операторов подпольных лабораторий и ликвидация лабораторий по производству новых синтетических психоактивных веществ (аналогов контролируемых веществ), а также усилия по контролю над наркотиками и предостережение органов здравоохранения препятствуют дальнейшему развитию или расширению крупных рынков

запрещенных наркотиков и связанных с ними проблем.

16. Профилактические и просветительские мероприятия, осуществляемые на начальных стадиях формирования нового рынка запрещенных наркотиков, могут привести к сокращению спроса, хотя они часто и запаздывают с распространением информации об опасностях, связанных с появляющимися на рынке наркотиками. В условиях формирования рынков запрещенных наркотиков новыми наркопотребителями могут стать прежде всего лица, относящиеся к категории высокого риска, в том числе лица, у которых не складываются отношения в семье или в своей непосредственной среде, которые сталкиваются с различными социальными проблемами, находятся в неблагоприятных условиях и испытывают психологические трудности. Меры, принимаемые на ранних этапах с целью свести к минимуму влияние таких факторов риска и сократить масштабы злоупотребления наркотиками путем формирования жизненных навыков, могут стать эффективным средством сокращения спроса на запрещенные наркотики. В результате сокращения численности уязвимого контингента и снижения уровня уязвимости уменьшается вероятность закрепления формирующихся наркорынков, снижается потребность в запрещенных наркотиках и в конечном итоге сокращается их предложение.

17. Вероятность закрепления новых запрещенных наркотиков на рынке и в целом предложение запрещенных наркотиков определяются наличием устойчивого отрицательного отношения к злоупотреблению наркотиками. Если эффективные программы сокращения масштабов злоупотребления наркотиками не будут осуществляться на постоянной основе, может сложиться спокойное и терпимое отношение к потреблению запрещенных наркотиков, что приведет к созданию благоприятных условий для деятельности наркоторговцев. Распространение наркотизма, начавшееся в Соединенных Штатах в 60-х годах прошлого века и носившее характер эпидемии, отчасти объясняется отсутствием знаний об опасностях злоупотребления наркотиками, выполняющих защитную функцию¹¹. Благодаря программам просвещения и профилактики, осуществляемым на постоянной основе в рамках стандартных программ санитарного просвещения, население способно критически оценивать утверждения о соблазнительных свойствах определенных видов наркотиков.

18. В процессе формирования новых рынков связь между предложением запрещенных наркотиков и спросом определяется также различными социально-экономическими факторами. Основное внимание привлекают некоторые районы, в которых имеет место производство запрещенных наркотиков. В таких районах наркотики являются легкодоступными, и при этом, как правило, сохраняются неблагоприятные социально-экономические условия и политическая нестабильность. Незаконный оборот наркотиков может быть одним из немногих источников доходов. В районах культивирования наркотикосодержащих растений и переработки или транспортировки запрещенных наркотиков под влиянием предложения запрещенных наркотиков и вышеупомянутых факторов возникает также спрос на такие наркотики. По некоторым, пока что не установленным, причинам, в одних районах спрос растет более стремительно, чем в других. Растет число наркопотребителей в некоторых странах, которые некогда считались странами производства или транзита наркотиков. В некоторых районах Азии злоупотребление стимуляторами амфетаминового ряда перекинулось со стран, сталкивавшихся в основном с проблемами изготовления и транзитного оборота таких стимуляторов, на другие страны и затронуло более широкие группы населения¹². Сокращение предложения в этих районах способствовало бы сокращению спроса на запрещенные наркотики.

19. Все более широкое внедрение высокоскоростных технологий также осложняет действия властей, направленные на сдерживание предложения и спроса. Интернет является крупным источником информации о всех видах наркотиков, медицинских проблемах и методах лечения. Благодаря Интернет-технологиям удается быстрее и шире охватывать население просветительскими и профилактическими программами наркологической направленности. В то же время в нарушение законодательства импортирующих и других стран через никем не регулируемые веб-сайты рекламируются и продаются контролируемые фармацевтические препараты. Эти веб-сайты являются форумами для свободного обмена информацией о запрещенных наркотиках (например, о том, как их изготавливать и принимать), в том числе о новых запрещенных наркотиках и их действии, а также о другой деятельности, связанной с запрещенными наркотиками, что ведет к более активному экспериментированию с такими

наркотиками и повышению спроса на них. Более всего эта проблема затрагивает молодежь, которая часто опирается на информацию, почерпнутую из Интернета, и склонна к экспериментированию.

20. Эффективное использование достижений научно-технического прогресса имеет решающее значение для реализации международных усилий по контролю над наркотиками. Современные коммуникационные и другие технологии позволяют правоохранительным органам собирать информацию и обмениваться ею в реальном масштабе времени и в защищенных условиях, более эффективно вести наблюдение, более оперативно находить и идентифицировать контрабанду, а также осуществлять контролируемые поставки.

Контролируемые наркотики, изготавливаемые на законных основаниях

21. На проблему запрещенных наркотиков могут влиять также предложение наркотиков, изготавливаемых в медицинских целях, и спрос на них. Международные договоры о контроле над наркотиками и национальные механизмы контроля преследуют цель ограничить культивирование, производство, изготовление и потребление наркотиков количеством, которое необходимо для медицинских и научных целей, и обеспечить их наличие для удовлетворения законных потребностей. Слабость или неадекватность применяемых механизмов контроля и некоторая часть коммерческой рекламы способствуют расширению предложения наркотиков и доступа к ним сверх законных потребностей в таких наркотиках. Это в свою очередь может привести к повышению вероятности появления новых наркоманов и росту незаконного спроса. Например, злоупотребление психоактивными веществами в некоторых странах объясняется несоблюдением требований, касающихся прописывания лекарственных средств, в результате чего такие наркотики отпускаются без рецепта.

22. Такой растущий спрос может удовлетворяться за счет утечки существующей продукции или незаконного оборота схожих по фармакологическим свойствам запрещенных веществ. В случае дефицита запрещенных наркотиков хронические наркоманы могут использовать наркотики, изготавливаемые в медицинских целях, в качестве альтернативных или усиливающих средств, что способствует

повышению, а нередко и поддержанию высокого спроса на них. Повышению спроса способствуют также избыточное предложение и неоправданное прописывание наркотиков, изготавливаемых в медицинских целях. Международные договоры о контроле над наркотиками способствуют сокращению предложения этих наркотиков на черном рынке. Однако преступные организации несколько снижают их эффективность, осуществляя поставки сложных медицинских препаратов-аналогов, которые пользуются большим спросом среди наркоманов и в то же время приносят прибыль таким организациям.

23. Сокращение спроса в результате ответственного и надлежащего прописывания лекарственных средств врачами, а также принятие последовательных мер по ликвидации предложения таких незаконно изготавливаемых лекарственных средств должны вести к сокращению спроса на незаконные наркотики и в конечном итоге их предложения. В то же время адекватное лекарственное обеспечение и надлежащее прописывание таких препаратов для лечения различных расстройств также может способствовать сокращению спроса на контролируемые вещества и снижению уровня злоупотребления ими. Это в свою очередь может отразиться и на предложении запрещенных наркотиков.

24. Например, если происходит утечка метадона и бупренорфина, используемых при лечении опиатной зависимости, и их сбыт с целью приобретения героина, это способствует также повышению спроса на запрещенные наркотики и их предложения. Кроме того, многие наркопотребители принимают бензодиазепины или амфетамины с целью усиления действия опиоидов, купирования абстинентного синдрома или его симптомов, смягчения действия кокаина или изменения абстинентных состояний.

25. Несбалансированность государственных мер контроля и правоохранительных мер может привести к сокращению предложения наркотиков для медицинских целей и необоснованно ограничить доступ к лекарственным средствам, используемым в медицинских и научных целях. Международные договоры о контроле над наркотиками требуют от правительств создания систем сбора данных для оценки законного спроса на такие вещества и их предложения. Путем координации усилий по регулированию предложения и спроса, предпринимаемых органами здравоохранения и контроля,

правоохранительными и медицинскими учреждениями, а также фармацевтической промышленностью, можно обеспечить наличие контролируемых веществ для удовлетворения законных потребностей и при этом предотвратить избыточное снабжение ими.

В. Цели стратегий сокращения предложения и спроса

26. Усилия по сокращению предложения подкрепляют усилия по сокращению спроса, поскольку в условиях дефицита цены на некоторые запрещенные наркотики могут повышаться, а степень их чистоты может снижаться, хронические наркоманы чаще обращаются за медицинской помощью, а лицам, начавшим злоупотреблять наркотиками, становится труднее получить их. В то же время мероприятия по сокращению спроса также могут способствовать повышению эффективности мероприятий по сокращению предложения: в условиях снижения спроса сокращается численность наркоманов и лиц, начинающих злоупотреблять наркотиками, а сокращение численности лиц, злоупотребляющих наркотиками, ведет к ослаблению преступных сетей и снижению экономической целесообразности изготовления запрещенных наркотиков. Благодаря мероприятиям по сокращению спроса сводится также к минимуму вероятность переключения наркопотребителей на новые наркотики, когда из продажи исчезает излюбленный наркотик; вместо этого у них может возникнуть желание обратиться за наркологической помощью.

27. Наркоманов часто втягивают в преступную деятельность, такую как незаконный оборот наркотиков, проституция, мошенничество и воровство, постоянно снабжая их при этом наркотиками. На них часто возлагают ответственность за распространение запрещенных наркотиков среди молодых наркопотребителей или лиц, экспериментирующих с наркотиками. Усилия по профилактике потребления наркотиков в сочетании с доступными лечебными программами, предлагающими психосоциальную поддержку и медикаментозную терапию, и при поддержке местных правоохранительных органов, ведущих борьбу с наркоманами, которые занимаются незаконным оборотом наркотиков, могут обладать синергическим действием, сокращая как предложение запрещенных наркотиков, так и спрос на них.

Программы, предусматривающие альтернативы тюремному заключению и сочетающие в себе компоненты правоохранительной деятельности и индивидуальной реабилитации, оказываются эффективными как в плане лечения расстройств, связанных со злоупотреблением наркотиками, так и в плане снижения уровня преступности; они могут также препятствовать знакомству молодых наркопотребителей с криминальной культурой пенитенциарных учреждений. Поэтому мероприятия по сокращению спроса, например, лечебные альтернативы, предоставляющие наркопотребителям новые возможности за рамками сетей распределения наркотиков, могут оказывать определенное влияние на организации наркобизнеса и ограничивать их возможности осуществлять снабжение запрещенных наркотиков.

28. Программы сокращения предложения преследуют цель уменьшить количество запрещенных наркотиков, которые могут быть приобретены с целью злоупотребления. Для того чтобы добиться максимальной эффективности и результативности, эти усилия, как правило, нацеливают на источники наркотиков, которыми могут быть места незаконного культивирования наркотикосодержащих культур, подпольные нарколаборатории, организации наркобизнеса регионального, национального или местного уровня и уличные торговцы. В зависимости от источника наркотиков могут приниматься разные меры по сокращению предложения. Эффективными средствами решения проблем незаконного производства наркотиков являются искоренение наркотикосодержащих культур, контроль над химическими веществами и ликвидация подпольных нарколабораторий. Меры по пресечению незаконного оборота наркотиков необходимо принимать на всех уровнях системы распределения, в том числе в тех районах, где осуществляется широкомасштабная контрабанда, а также в местных общинах. Неотъемлемой частью как программ сокращения предложения, так и программ сокращения спроса, являются уголовные меры наказания и программы альтернативного развития, что свидетельствует о необходимости объединения усилий правоохранительных органов, а также органов здравоохранения и социального обеспечения.

29. Обычно итоги программ сокращения предложения и программ сокращения спроса поддаются измерению. Большинство правительств следят за такими вопросами, как изъятие наркотиков и химических веществ, ликвидация лабораторий, аресты,

рассмотрение уголовных дел и вынесение обвинительных заключений, утечка законной продукции, а также стоимость, степень чистоты и предложение различных запрещенных наркотиков. Своевременное направление и распространение такой информации в соответствии с международными договорными обязательствами способствуют осуществлению наиболее эффективных программ. Программы сокращения спроса предусматривают такие поддающиеся измерению итоги, как участие; степень охвата целевой популяцией; число людей, прошедших обучение; частота рецидивов, вовлечение семей, общин и неправительственных организаций; улучшение успеваемости; и определение наилучших видов практики. Достигнутые успехи подкрепляются долгосрочными обязательствами и финансированием; участием целевых популяций (семей, школ и общин) в разработке и осуществлении программ; развитием жизненных навыков; и учетом гендерных, культурных, возрастных, социально-экономических факторов и факторов риска.

30. Программы сокращения спроса преследуют цель предупреждать и сократить потребление запрещенных наркотиков, обеспечить лечение наркоманов и ограничить неблагоприятные последствия потребления запрещенных наркотиков. Программы сокращения спроса предусматривают и поощряют активное участие населения и нацелены на тех, кому угрожает особая опасность, независимо от их местонахождения или экономических условий. Программы профилактики наркотизма на базе общин, школ и семей призваны формировать соответствующее отношение к предложению и потреблению запрещенных наркотиков, а также связанным с ними опасностям. Они могут также повышать уровень осведомленности об уязвимости, опасности и факторах, от которых непосредственно зависит отношение к потреблению запрещенных наркотиков, степень терпимости общества к наркодельцам, вероятность экспериментирования с наркотиками в подростковой среде и отношение населения к проблеме предложения запрещенных наркотиков.

31. Если запрещенные наркотики присутствуют постоянно и населению ничего или почти ничего не известно о последствиях злоупотребления психоактивными веществами, в обществе может сложиться терпимое отношение к злоупотреблению запрещенными наркотиками, которое может рассматриваться как неотъемлемая часть повседневной жизни.

Посредством программ сокращения спроса, охватывающих все уровни и группы общества, можно повысить уровень осведомленности населения и обеспечить более внимательное его отношение к неблагоприятным последствиям потребления запрещенных наркотиков. С их помощью можно также понизить толерантность к таким действиям и оградить детей и подростков от запрещенных наркотиков. Посредством комплексных программ, нацеленных на борьбу со злоупотреблением наркотиками и организациями наркобизнеса, можно сформировать общество, придерживающееся надлежащих взглядов в отношении злоупотребления наркотиками, и в конечном итоге ограничить предложение запрещенных наркотиков. Кроме того, можно в большей степени рассчитывать на то, что граждане, участвующие в таких программах, будут поддерживать усилия полиции по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и выделять ресурсы на меры по сокращению предложения и спроса и будут выступать за укрепление социальных механизмов, повышающих степень сопротивляемости человека и тем самым ограничивающих вероятность злоупотребления наркотиками. Программы предупреждения злоупотребления наркотиками, в которых используются специалисты средств массовой информации для распространения сообщений об опасностях злоупотребления наркотиками, помогают сформировать установки, позволяющие молодежи выступать против злоупотребления наркотиками и не поддаваться на провокации наркоторговцев. Предупреждение злоупотребления наркотиками может вызвать изменение взглядов и повлиять на практику потребления наркотиков, что, в свою очередь, может привести к сокращению масштабов злоупотребления наркотиками и, следовательно, предложения запрещенных наркотиков.

32. Польза, которую приносит профилактика и лечение наркомании и реабилитация наркопотребителей, достаточно хорошо отражена в различных документах^{13,14}. Эффективность программ сокращения спроса и их взаимодействия с программами сокращения предложения можно повысить за счет использования основанных на фактах стратегий, которые закреплены в национальных и международных руководящих документах. Правительства все шире сознают важность усилий по интеграции задачи сокращения спроса в национальные стратегии контроля над наркотиками. Комитет с удовлетворением отмечает, что в своем втором докладе за

двухгодичный период о выполнении решений двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи¹⁵ Директор–исполнитель Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности отметил, что 89 процентов государств, представивших свою информацию, сообщили об осуществлении национальных стратегий сокращения спроса в течение периода 2000–2002 годов; кроме того, 82 процента государств, располагающих такой стратегией, сообщили, что она включает Руководящие принципы сокращения спроса на наркотики.

33. Оптимальные виды практики, описанные в публикациях многих организаций, различаются по регионам и общинам. В ряде стран некоторые принципы лечения, в том числе поддерживающее лечение метадонем и другие виды заместительной терапии, не признаются компетентными органами. В то же время, как совершенно ясно показывают исследования, на лиц, страдающих тяжелыми формами наркозависимости, как и на людей, страдающих другими хроническими заболеваниями, непрерывная фармакотерапия оказывает благотворное действие, в частности улучшается состояние здоровья и социальное функционирование, а также сокращается количество факторов, создающих угрозу здоровью населения и его безопасности¹⁶. Эти программы влияют на предложение запрещенных наркотиков, поскольку наркоманы, участвующие в лечебных программах и добивающиеся успеха, в меньшей степени нуждаются в запрещенных наркотиках и реже сталкиваются с преступными организациями. Увеличению количества наркопотребителей, которые обращаются за медицинской помощью и выходят из-под влияния преступных организаций, может способствовать осуществление специальных программ сокращения спроса, например индивидуальных терапевтических программ, программ выявления на раннем этапе подростков, экспериментирующих с наркотиками, и программ лечения коморбидных психических расстройств; это в свою очередь, несомненно, отражается на незаконном предложении наркотиков.

С. Глобальная связь между предложением и спросом

34. Взаимодействие между предложением и спросом происходит на уровне общин, стран и регионов. Прилагаемые на местах усилия по сокращению

спроса и пресечению незаконного оборота влияют как на положение на местах, так и на масштабы незаконного изготовления и оборота наркотиков на международном уровне. В глобальном отношении взаимодействие между предложением и спросом проявляется по-разному. Вследствие успешных усилий по сокращению предложения в тех или иных районах, странах или регионах наркоторговцы пытаются находить новые районы производства или маршруты незаконного оборота. Пока существует спрос на запрещенные наркотики, для его удовлетворения будут находиться источники, которые, в свою очередь, неизменно будут порождать спрос на наркотики. Стабильность и успех программ сокращения предложения зависят от осуществления программ сокращения спроса в странах, являющихся основными потребителями запрещенных наркотиков. Хотя успешные национальные программы не могут решить общемировые проблемы, они образуют основу для сотрудничества и дополняющих друг друга стратегий.

35. Усилия дипломатов, политика контроля над наркотиками, международное сотрудничество и правоохранные меры, предпринимавшиеся в 70-х годах XX века, нанесли серьезный урон героиновым рынкам в Соединенных Штатах и в европейских странах. Традиционным поставщиком опиума для законного производства фармацевтических препаратов была Турция. В то же время культивированный в Турции опиумный мак был сырьем для изготовления героина, предназначенного для незаконной торговли. В 1972 году правительство Турции установило запрет на любое производство опиума, что, в сочетании с правоохранными мерами, привело к существенному сокращению поставок героина в Европу и Соединенные Штаты. Благодаря поддержке международного сообщества и значительным средствам, постоянно выделявшимся на программы альтернативного развития, Турция не вернулась к производству опиума, а переключилась на производство концентрата из маковой соломы для удовлетворения законных медицинских потребностей. Эти усилия положили конец утечкам и поставкам опиума для изготовления героина в Турции. Тем не менее сокращение предложения героина и спроса на него было непродолжительным, так как усилия по сокращению спроса были недостаточны эффективными, чтобы обеспечить долгосрочное изменение отношения к запрещенным наркотикам в тех

странах, где наиболее широко было распространено злоупотребление героином. Поэтому для удовлетворения существующего спроса были задействованы другие источники. Программы борьбы с предложением запрещенных наркотиков должны осуществляться на региональной или глобальной основе и должны подкрепляться мероприятиями по сокращению спроса в тех районах, где сохраняется спрос на наркотики.

36. Вскоре после того, как метаквалон появился в продаже в качестве снотворного, во многих странах он стал популярным наркотиком, который можно было приобрести у уличных торговцев. Благодаря национальным усилиям по контролю над наркотиками и правоохранным мерам в ряде стран удалось быстро сократить его предложение на черном рынке. Однако из-за сохранявшегося предложения этого наркотика в некоторых регионах и сложившегося спроса на него начался незаконный оборот метаквалона и разработка поддельных препаратов. Благодаря двусторонним мерам по контролю над наркотиками, принимавшимся в тех странах, где метаквалон изготавливался и где им злоупотребляли, были произведены крупные изъятия метаквалона и в конечном итоге были созданы механизмы строгого контроля за международной торговлей и приняты меры по изменению списочного статуса метаквалона. Во многих странах предложение метаквалона и спрос на него были полностью ликвидированы благодаря информационно-просветительским программам и другим мероприятиям, осуществлявшимся на постоянной основе в сочетании с правоохранными мерами. В настоящее время значительный уровень злоупотребления метаквалонем сохраняется лишь в одном из регионов (восточная и южная часть Африки). На примере метаквалона можно убедиться в том, что согласованные и последовательные усилия правительств, прилагаемые под руководством Комитета, могут привести к резкому сокращению предложения конкретного запрещенного наркотика во всем мире и, как следствие этого, существенно сократить спрос на такой наркотик.

37. Боливия разработала комплексную стратегию сокращения предложения, благодаря которой в период с 1995 по 2001 год производство коки сократилось на 70 процентов. Последовательные усилия по искоренению, альтернативное развитие, строгие антинаркотические законы, контроль над

прекурсорами и программы пресечения незаконного оборота, а также попытки удовлетворить актуальные социально-экономические потребности подкреплялись решительной позицией правительства, специально выделенными бюджетными средствами и другими ресурсами, а также финансовой и политической поддержкой ряда правительств. Эти совместные действия нанесли существенный урон незаконному обороту (в том числе транзитному обороту) кокаина и химических веществ-прекурсоров, позволили ликвидировать ключевые преступные организации и изъять их активы. Сокращение масштабов изготовления кокаина привело к снижению степени чистоты кокаина (до 47 процентов в 2001 году) и сокращению спроса на кокаиновое основание боливийского производства. Но поскольку в других странах региона ничего подобного не происходило, культивирование кокаинового куста расширилось в других районах.

38. Закреплению достигнутых в Боливии успехов препятствовали также политические, экономические и социальные проблемы. Наличие твердой политической воли имеет решающее значение для устойчивого и успешного осуществления программ контроля над наркотиками, а неэффективность программ, обусловленная отсутствием такой позиции или усилий по осуществлению, может привести к сужению возможностей плодотворного социально-экономического развития и усилению политической нестабильности. Хотя расширение возможностей альтернативного развития при участии местных органов власти (которые должны способствовать улучшению социально-экономических условий) имеет важное значение для обеспечения дальнейшего успеха, если не обратить вспять тенденцию к расширению масштабов культивирования кокаинового куста, она может привести к усилению политической нестабильности и существенно осложнить разработку социально-экономических программ. Расширение масштабов незаконного культивирования опийного мака и незаконного оборота опиатов в Афганистане также может привести к дальнейшему усилению политической нестабильности и затруднить работу по восстановлению этой страны.

39. Для принятия соответствующих мер с учетом динамики предложения и спроса важно осуществлять мониторинг проблемы наркотиков в тех районах, где осуществляются соответствующие программы и где имеет место потребление запрещенных

наркотиков, и обмениваться этой информацией с другими заинтересованными сторонами. Судя по показателям спроса на кокаин, в последние годы в Соединенных Штатах число лиц, злоупотребляющих кокаином, стабилизировалось. Годовой показатель распространенности уменьшился приблизительно на 60 процентов по сравнению с 1985 годом, на который пришелся пик эпидемии крэк-кокаиновой наркомании. Наркаторговцы не прекращают попыток создать новые рынки: судя по имеющимся данным, в Южной Америке наблюдается рост спроса на кокаин, и образуются новые рынки сбыта в Азии и Европе, что свидетельствует о смещении рынка кокаина. Международные организации и правительства следят за незаконным культивированием опийного мака и кокаинового куста. Представление и распространение собранной информации облегчает оценку эффективности различных программ развития и искоренения наркотикосодержащих культур, а также выявление тех областей, которые требуют активизации усилий и выделения дополнительных ресурсов. Судя по некоторым данным, программы решения проблем, связанных с запрещенными наркотиками и полученными в результате утечки химическими веществами, которые осуществляются в Перу и в последнее время в Бразилии и Колумбии, были переориентированы с учетом уроков, извлеченных в других странах в результате применения комплексного подхода. Комплексные и сбалансированные программы, такие как План действий по контролю над наркотиками в Африке: на период 2002–2006 годов, которые осуществляются Африканским союзом, предусматривают включение в региональную стратегию контроля над наркотиками мероприятий в социально-экономической области и в области здравоохранения. Согласованная позиция правительств в отношении политики контроля над наркотиками в пределах регионов и между ними не позволяет организациям наркобизнеса перемещаться в районы с менее строгим контролем для осуществления своей противозаконной деятельности, а также породить спрос на наркотики или удовлетворять уже существующий спрос.

D. Проблемы национального и местного уровня

40. Зная характер и масштабы каждой наркопроблемы, ее истоки, влияние и последствия,

национальные и местные органы власти могут плодотворно использовать сведения о динамике предложения и спроса, а также определять разумные цели, показатели ожидаемых достижений и приоритеты. В процессе анализа взаимосвязи между предложением запрещенных наркотиков и спросом на них с успехом используются обследования, вопросники и эпидемиологические исследования. Они могут применяться в сочетании с показателями доступности, потребления, заболеваемости и смертности. Хотя долгосрочная цель заключается в создании научно апробированных систем сбора данных, такие системы являются дорогостоящими и зачастую не позволяют своевременно получить требуемые данные. Поэтому необходимо разработать методы краткосрочного прикладного анализа, основанные на изучении информации, поступающей в реальном масштабе времени от правоохранительных органов и органов здравоохранения.

41. Программы, нацеленные на изменение или поддержание общего отношения к проблеме злоупотребления наркотиками, обычно не увязываются с каким-то конкретным веществом или конкретной группой населения. В то же время отношение населения к наркотикам и политике в отношении наркотиков различается по странам и регионам. Для изменения общественного мнения требуются последовательные усилия. Наиболее важное значение в этой связи имеют твердая приверженность на национальном уровне, согласованные действия всех соответствующих ведомств, а также участие населения в формировании общего непримиримого отношения к злоупотреблению наркотиками. Наиболее эффективными являются программы просветительских мероприятий, которые начинают осуществлять заблаговременно, являются частью комплексных планов деятельности, подчеркивают опасность злоупотребления наркотиками в любых формах, пользуются политической и общественной поддержкой и сопровождаются решительными мерами по сокращению предложения.

42. Профилактика злоупотребления наркотиками традиционно осуществляется, в частности, путем распространения информации, особенно о вреде наркотиков. Как показывают оценки, такие мероприятия позволяют повысить уровень осведомленности целевой группы о пагубных последствиях злоупотребления наркотиками и могут способствовать формированию более адекватного отношения к наркотикам.

Как показали недавние исследования, существует прямая связь между а) информированием об опасностях злоупотребления наркотиками и формированием соответствующего отношения к наркотикам и б) решениями, которые принимают подростки в отношении злоупотребления различными веществами.

43. Оценки общественного мнения используются в целях прогнозирования будущих тенденций наркопотребления, особенно применительно к новым потребителям. В государствах – членах Европейского союза среди подростков усиливается неприятие экспериментирования с кокаином, героином и МДМА ("экстази") и ширится понимание связанных с этим опасностей; это особенно заметно в отношении "экстази". Сокращению масштабов злоупотребления "экстази", как представляется, способствуют материалы, распространяемые через средства массовой информации, и растущее понимание того, что продолжительное потребление "экстази" в больших дозах может вызывать церебральные нарушения.

44. Уроки и опыт нескольких десятилетий работы в области профилактики злоупотребления наркотиками говорят о том, что профилактические программы должны содержать три общих задачи: а) учет ценностей, взглядов, ожиданий и представлений населения, связанных с наркотиками и злоупотреблением ими; б) развитие личностных и социальных навыков, особенно у детей и молодежи, с целью расширения их возможностей принимать обоснованные и благоразумные решения; и с) создание условий, в которых люди могли бы налаживать и вести здоровый образ жизни.

45. Основой для решения комплексной проблемы предложения запрещенных наркотиков и спроса на них являются целенаправленное руководство и провозглашенная на самом высоком политическом уровне твердая приверженность делу пресечения незаконной торговли наркотиками и сокращение спроса на запрещенные наркотики. Такое руководство имеет огромное значение для координации усилий по контролю над наркотиками на всех уровнях, в том числе на уровне региональных, национальных и местных органов власти, а также неправительственных организаций. Общая приверженность органов власти решительной политике контроля над наркотиками позволяет должным

образом распределять финансовые и людские ресурсы и обеспечивает взаимодействие всех соответствующих ведомств.

Е. Объединение усилий систем уголовного правосудия, здравоохранения и социального обеспечения

46. Предложение запрещенных наркотиков и спрос на них – два аспекта одной и той же проблемы, и эффективность усилий по урегулированию одного из этих аспектов зависит от готовности прилагать одновременно с этим усилия по урегулированию другого аспекта. Программы, предусматривающие взаимодействие правоохранительных органов, органов здравоохранения и органов социального обеспечения, могут обладать синергическим действием и быть рентабельными. Для достижения этой цели необходимо решить ряд проблем. Например, учреждения, занимающиеся вопросами сокращения спроса и предложения, нередко используют программы работы и подходы, которые противоречат друг другу.

47. Успешный междисциплинарный подход предполагает взаимное уважение персонала и соответствующих ведомств. Если одна группа не доверяет другой или не уважает ее, это может затруднить связь и координацию деятельности или стать препятствием для их признания населением. Хотя каждая специальная область и ведомство сохраняют свою профессиональную самостоятельность, непрерывная междисциплинарная подготовка и обучение способствуют формированию деятельной рабочей силы, преследующей общие цели, в результате чего повышается эффективность планирования и осуществления программ. Непрерывное, целенаправленное и сбалансированное финансирование является необходимым и оправданным, поскольку оно ведет к существенному сокращению расходов на осуществление программ уголовного правосудия, правоохранительной деятельности, здравоохранения и социального обеспечения¹⁷.

48. Сдерживающий эффект правоохранительных мероприятий затрагивает и спрос на запрещенные наркотики. Угроза уголовного наказания может служить сдерживающим фактором для тех людей, которые никогда не злоупотребляли наркотиками. Хотя

угроза таких санкций не всегда является препятствием для наркоманов, которым наркотики необходимы независимо от ожидающих их последствий, меры, принимаемые правоохранительными органами в отношении предложения наркотиков, могут вынудить наркоманов обратиться за лечебной и психосоциальной помощью. В ряде стран обеспечивается взаимодействие системы уголовного правосудия и системы медико-санитарной помощи, которое находит выражение в создании судов для рассмотрения дел, связанных с наркотиками, и аналогичных программ. Используя судебные полномочия, такие программы направляют больных на принудительное лечение и поощряют воздержание от потребления наркотиков и соблюдение принятых в обществе норм поведения. Их цель состоит в том, чтобы сократить масштабы злоупотребления наркотиками и связанного с ним преступного поведения путем удержания потребляющих наркотики правонарушителей в рамках лечебных служб с целью излечения их от наркомании и удовлетворения других потребностей; находящиеся на излечении наркоманы, которые пытаются реинтегрироваться в общество, особенно подвержены опасности рецидивов и возобновления опасного в социальном отношении поведения. Важным условием успешного осуществления таких совместных программ является перекрестная подготовка по вопросам, относящимся к разным областям знаний. Полиция может помочь ослабить влияние некоторых внешних факторов риска злоупотребления наркотиками, таких как девиантные компании, преступные группы или семьи, в которых имеет место злоупотребление наркотиками, принимая при этом меры по ликвидации рынков запрещенных наркотиков. Обзоры деятельности судов по рассмотрению дел, связанных с наркотиками, и аналогичных программ в ряде стран указывают на то, что среди правонарушителей, дела которых рассматривались в таких судах, отмечалось существенное снижение уровня наркопотребления и преступного поведения. Такие суды позволяли добиться, по крайней мере в краткосрочной перспективе, экономии в результате сокращения сроков тюремного заключения, снижения уровня преступности и снижения расходов системы уголовного правосудия, и они могут охватывать лиц, которые злоупотребляли психоактивными веществами на протяжении многих лет¹⁸.

49. Во многих странах среди заключенных наркопотребители встречаются чаще, чем среди обычного населения. Это свидетельствует о необходимости оказывать медицинскую помощь заключенным, злоупотребляющим наркотиками, и не допускать поступления наркотиков в тюрьмы; как показывают исследования, такие меры могут быть весьма эффективными. В отношении правонарушителей, впервые задержанных с наркотиками, применяются альтернативы тюремному заключению, при этом условное освобождение может оговариваться требованием полного воздержания от наркотиков; в некоторых случаях выполнение этого требования контролируется посредством периодической наркологической экспертизы. Направление на принудительное лечение вместо тюремного заключения или в дополнение к нему применяется и в отношении наркопотребителей, у которых происходят рецидивы. Такие решения связаны с существенными бюджетными последствиями, поскольку для функционирования таких альтернатив требуются соответствующие лечебные учреждения. Направление правонарушителей на принудительное лечение или в другие службы является бессмысленным, если такие службы отсутствуют. Тем не менее системы уголовного правосудия играют важную роль в деле оказания помощи наркоманам, которые не охвачены традиционными наркологическими или другими службами. Кроме того, необходимо оказывать медицинские и другие услуги лицам, злоупотребляющим наркотиками, которые не являются преступниками; такие услуги не должны быть предназначены исключительно для тех, кто попадает в сферу внимания системы уголовного правосудия.

Ф. Рекомендации

50. В отрыве друг от друга программы сокращения предложения и программы сокращения спроса обладают ограниченной эффективностью. Предложение запрещенных наркотиков и спрос на них тесно и неразрывно связаны друг с другом, поэтому их следует рассматривать как единое целое. В рамках сбалансированных стратегий спрос и предложение по-прежнему рассматриваются как самостоятельные проблемы. Комплексные стратегии на всех уровнях, сочетающие в себе задачи сокращения предложения и спроса как составные части междисциплинарных программ, обладают синергическим действием.

51. Для оказания правительствам помощи в достижении целей, намеченных на 2008 год в Политической декларации, которая была принята Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии (резолюция S-20/2 Ассамблеи, приложение), Комитет рекомендует следующее:

а) мероприятия по сокращению предложения следует объединять и координировать с мероприятиями по сокращению спроса. Усилия государственных министерств и ведомств, отвечающих за правоохранительную деятельность, вопросы здравоохранения, просвещения и социального обеспечения, а также экономического развития, следует объединять в рамках вспомогательной стратегии. Усилия, предпринимаемые органами власти различного уровня, также следует координировать для обеспечения общего подхода и единой позиции;

б) следует рассмотреть вопрос о создании центрального национального органа для координации усилий и установления порядка распределения финансовых и других ресурсов среди ведомств, отвечающих за вопросы здравоохранения, правоохранительной деятельности, уголовного правосудия, просвещения и социального обслуживания, в котором в равной степени были бы представлены учреждения, занимающиеся вопросами сокращения спроса и предложения;

в) следует разрабатывать и осуществлять учебные программы для должностных лиц органов уголовного правосудия и учреждений общественного здравоохранения, просвещения и социального обслуживания для изучения вопроса взаимодействия обоих аспектов этой проблемы и соответствующих стратегий;

г) следует изучать и анализировать существующие программы с целью получения научных данных, использовать результаты для разработки основанных на фактах комплексных программ сокращения спроса и предложения и обновлять их по мере необходимости;

д) следует побуждать правительства собирать информацию о практическом опыте эффективного осуществления стратегий сокращения спроса и предложения и обмениваться ею с местными, национальными, региональными и международными компетентными органами;

е) усилия по пресечению незаконного оборота оказываются наиболее эффективными в том случае, если они нацелены на ликвидацию рынков и источников запрещенных наркотиков. Чрезвычайно важно подавлять в зародыше культивирование запрещенных растений и изготовление запрещенных веществ, в связи с чем требуется международное сотрудничество и последовательная поддержка в форме экономической, политической, финансовой и технической помощи. Мероприятия по искоренению культивирования запрещенных растений и пресечению незаконного оборота в районах культивирования и производства должны сопровождаться параллельными программами социального и альтернативного развития. Важно создавать альтернативные источники занятости и разрабатывать образовательные программы для населения, относящегося к группам риска;

ж) максимальная эффективность деятельности по сокращению предложения посредством правоохранительных мероприятий на низовом уровне достигается в том случае, если она увязывается с другими программами, нацеленными на сокращение спроса. Правоохранительные мероприятия могут дополняться целевыми программами просвещения. Следует изучить возможности применения альтернатив тюремному заключению в отношении некоторых наркопотребителей, не склонных к насилию, и расширения услуг для заключенных, злоупотребляющих наркотиками. В некоторых районах весьма эффективным является сочетание принудительных мер системы уголовного правосудия и служб общественного здравоохранения, с помощью которых можно побудить потребителей наркотиков и наркоманов, не попадающих в сферу внимания социальных служб, пройти необходимый курс лечения;

з) для искоренения терпимости, а также формирования и закрепления надлежащего отношения к предложению и потреблению запрещенных наркотиков важно осуществлять устойчивые программы просвещения, которые формируют общественное мнение по проблеме злоупотребления наркотиками; развивают личностные и социальные навыки, помогающие людям принимать обоснованные и благоразумные решения; создают условия, способствующие налаживанию и поддержанию здорового образа жизни; и являются составным элементом мероприятий по охране здоровья в рамках

профилактических программ, осуществляемых на базе школы, общины и семьи;

i) в целях защиты наркопотребителей от влияния преступной среды следует рассмотреть вопрос об осуществлении комплексных программ сокращения спроса и предложения, которые расширяют доступ к лечебным службам, предусматривают альтернативы тюремному заключению и более широкие возможности реабилитации и социальной реинтеграции. Заметные результаты приносит патрулирование, организуемое с учетом потребностей населения и соответствующих служб в рамках мероприятий по сокращению спроса на уровне общин.