

# Глава I

## Применение всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению мировой проблемы наркотиков

1. Являющаяся по своему характеру многосторонней и динамичной, мировая проблема наркотиков – это один из наиболее серьезных вызовов, с которыми сталкивается современный мир. Прямо или косвенно данная проблема затрагивает каждого и создает серьезную угрозу для здоровья как в результате незаконного культивирования, изготовления, производства, продажи, спроса, оборота и распространения наркотических средств и психотропных веществ, так и как следствие злоупотребления медицинскими препаратами рецептурного отпуска. Мировая проблема наркотиков затрагивает достоинство, безопасность и благополучие всего человечества, особенно детей и молодежи, семей и общин. Проблема наркотиков оказывает разрушающее воздействие на социальную сплоченность, здравоохранение, окружающую среду, национальную безопасность, региональную и международную стабильность, международный мир и суверенитет государств. Она подрывает уважение прав человека и верховенство закона, социально-экономическую и политическую стабильность, демократические институты и устойчивое развитие. В то же время мировая проблема наркотиков как таковая может возникать вследствие слабости системы поддержания правопорядка, социально-экономической и политической нестабильности, а также маргинализации и коррупции в политических, юридических и экономических институтах. Сложность борьбы с мировой проблемой наркотиков объясняется тем, что она может быть как причиной, так и следствием трудных социально-экономических и политических условий. Быстрое распространение и масштабы потребления новых психоактивных веществ демонстрируют динамический характер проблемы наркотиков.

2. Начиная с 1990-х годов во всех политических декларациях, планах действий и резолюциях, при-

нятых под эгидой Организации Объединенных Наций в целях решения мировой проблемы наркотиков в целом, отмечаются следующие предпосылки для достижения успеха в борьбе с наркотиками: полное соблюдение и всеобщее применение положений трех конвенций о международном контроле над наркотиками и осуществление двух основополагающих принципов, а именно общая и совместная ответственность за решение мировой проблемы наркотиков и применение всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению данной проблемы. Ни один из этих элементов не является призывом к объявлению “войны наркотикам”, не имеющей соответствующего определения, и ни один из них не устанавливает чисто запретительного режима и не попустительствует подавлению прав человека. Конвенции о международном контроле над наркотиками, конечной целью которых является обеспечение здоровья и благополучия человечества, представляют собой согласованный ответ международного сообщества на мировую проблему наркотиков и образуют главную нормативно-правовую основу контроля над наркотиками. Принцип общей и совместной ответственности определяет рамки для сотрудничества между государствами-участниками на основе единого понимания проблемы наркотиков, общей цели и необходимости принятия совместных и скоординированных мер. Принцип применения всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода определяет стратегическое направление и содержание усилий по достижению совместно согласованной цели на основе учета всех взаимосвязанных аспектов мировой проблемы наркотиков и уделения им надлежащего внимания.

3. Подготовка к специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной мировой проблеме наркотиков, которая будет проведена в 2016 году, дает

международному сообществу возможность проанализировать ход осуществления Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков 2009 года<sup>4</sup>, оценить достигнутые результаты, пробелы и вызовы в области борьбы с мировой проблемой наркотиков и сформулировать приоритетные направления дальнейших действий. Этот процесс основан на итогах проведенного в 2014 году Комиссией по наркотическим средствам обзора высокого уровня, посвященного ходу выполнения государствами-членами Политической декларации и Плана действий 2009 года. Подготовительный процесс и намеченная на 2016 год специальная сессия Генеральной Ассамблеи открывают широкие возможности для обсуждения оптимальных видов практики и обмена мнениями о моделях и методах анализа различных аспектов мировой проблемы наркотиков.

4. В своих годовых докладах и сообщениях Международный комитет по контролю над наркотиками отмечал и продолжает отмечать различные пробелы и проблемы в осуществлении международных конвенций по борьбе с наркотиками. Комитет также всегда подчеркивает центральную роль двух упомянутых в пункте 2 основополагающих принципов. В своем годовом докладе за 2012 год Комитет рассмотрел принцип совместной ответственности в сфере международного контроля над наркотиками. Одним из вопросов, на который Комитет постоянно обращает внимание в своей деятельности, сообщениях и годовых докладах, будь то в связи с различными аспектами проблемы наркотиков, образующих элементы подобного подхода (например, вопросы социальной сплоченности, социальной дезинтеграции и незаконных наркотиков, а также необходимости междисциплинарного подхода для решения этих проблем)<sup>5</sup>, или с главной темой его годового доклада, как, например в 2004 году, является необходимость выработки всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению мировой проблемы наркотиков. В свете предстоящей специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной мировой проблеме наркотиков, Комитет считает, что повторное рассмотрение принципа сбалансированного, комплексного и всеобъемлющего подхода весьма актуально в нынешнем контексте, когда различные аспекты мировой проблемы наркотиков по-разному проявляются во всех странах, поскольку данная проблема не только воспринимается по-разному, но и может иметь разные последствия в каждой стране.

<sup>4</sup>См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2009 год, Дополнение № 8 (E/2009/28)*, глава I, раздел С.

<sup>5</sup>*Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2011 год*, глава I.

## А. Принципы и цели

5. Принцип всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к мировой проблеме наркотиков носит стратегический характер. Он требует от государств-членов обеспечивать наличие контролируемых веществ для использования в медицинских и научных целях. Государства-члены должны уделять равное внимание стратегиям сокращения спроса и предложения, а также вопросам, связанным с выработкой совместных мер по борьбе с мировой проблемой наркотиков на основе комплексного и взаимодополняющего международного сотрудничества, принимая при этом во внимание и учитывая все аспекты данной проблемы на всесторонней основе. Соблюдение и всеобъемлющее применение этого принципа повысит способность государств-членов последовательно и эффективно реагировать на нынешние и будущие вызовы, а также разрабатывать политику и программы, учитывающие это явление во всех его формах и проявлениях.

6. Применение всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению мировой проблемы наркотиков – это не самоцель, а средство достижения определенной цели. Главной целью такого подхода должно быть достижение общей цели конвенций о контроле над наркотиками, а именно обеспечения здоровья и благополучия человечества. В связи с этим один из ключевых элементов, который был согласован на политическом уровне и трансформирован в международный закон, заключается в том, чтобы ограничить доступность контролируемых веществ исключительно медицинскими и научными целями и одновременно принять меры по предупреждению, а также по существенному и поддающемуся оценке сокращению или искоренению незаконного производства, оборота и использования таких веществ.

7. Для реализации всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода требуются всесторонняя приверженность государств-членов добросовестному осуществлению положений трех международных конвенций о контроле над наркотиками, а также стремление и способность правительств принимать практические меры на всех уровнях и выделять достаточные финансовые ресурсы на все задачи, в том числе в условиях экономических и финансовых трудностей.

## В. История вопроса

8. Принцип всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению мировой проблемы наркотиков сформировался не сразу. В первых конвенциях о контроле над наркотиками,

предшествовавших принятию Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года<sup>6</sup>, основное внимание уделялось тем аспектам наркопроблемы, которые были связаны с предложением наркотиков. В пересмотренном варианте статьи 38, содержащемся в Протоколе 1972 года о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года<sup>7</sup>, была отражена необходимость применения многодисциплинарного подхода к проблеме наркотических средств. В статье 38 закреплено юридическое обязательство государств принимать все возможные меры, направленные на предотвращение злоупотребления наркотическими средствами и на раннее выявление, лечение, воспитание, восстановление трудоспособности, возвращение в общество соответствующих лиц и на наблюдение за ними после окончания лечения. В этом же положении подчеркивается важность содействовать как подготовке кадров, так и проведению информационно-пропагандистских кампаний. В комментарии к Протоколу о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года поясняется, что в статье 38 отражено общее согласие с мнением о том, что создания системы административных мер контроля и уголовных санкций недостаточно для защиты фактических или потенциальных жертв от наркотических средств и что это не должно быть единственной целью международного сотрудничества. Как следует из статьи 38, наркомания представляет собой комплексную проблему, а лечение, наблюдение после окончания лечения, восстановление трудоспособности и возвращение в общество – это четыре этапа мер по исправлению ситуации, повсеместно считающихся необходимыми для восстановления благополучия и пользы для общества лиц, затронутых наркоманией<sup>8</sup>. В статье 20 Конвенции о психотропных веществах 1971 года<sup>9</sup> отражен аналогичный подход в отношении психотропных веществ<sup>10</sup>.

9. Конкретную формулировку и ее дальнейшее развитие можно найти в Политической декларации, принятой Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии<sup>11</sup> в 1998 году, а также в Декларации о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики<sup>12</sup> и в других документах, при-

<sup>6</sup>United Nations, *Treaty Series*, vol. 520, No. 7515.

<sup>7</sup>*Ibid.*, vol. 976, No. 14152.

<sup>8</sup>*Commentary on the Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 (E/CN.7/588)*, комментарий к статье 38.

<sup>9</sup>United Nations, *Treaty Series*, vol. 1019, No. 14956.

<sup>10</sup>В измененном варианте статьи 38 использован с незначительными редакционными изменениями и *mutatis mutandis* текст статьи 20 Конвенции о психотропных веществах 1971 года.

<sup>11</sup>Резолюция S-20/2 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>12</sup>Резолюция S-20/3 Генеральной Ассамблеи, приложение. В этой Декларации Ассамблея подчеркнула, что «наиболее эффективный подход к решению проблемы наркотиков заключается в комплексном, сбалансированном и согласованном осуществлении деятельности, включая взаимокрепляющие меры по контролю над предложением и сокращением спроса, и надлежащем применении принципа совместной ответственности».

нятых на этой сессии, и в Политической декларации и Плана действий 2009 года, а также в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Комиссии по наркотическим средствам и в заявлениях министров, принятых на сессиях по среднесрочному обзору. Первым документом, в котором задача применения всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода получила статус основополагающего принципа борьбы с мировой проблемой наркотиков, стала Политическая декларация 1998 года. Этот принцип был также положен в основу стратегии, принятой в Политической декларации и Плана действий 2009 года. Его центральная роль была подтверждена в Совместном заявлении министров по итогам обзора хода осуществления государствами-членами Политической декларации и Плана действий, проведенного на высоком уровне Комиссией по наркотическим средствам в 2014 году<sup>13</sup>.

### С. Элементы всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода

#### *Наличие находящихся под международным контролем веществ для использования в медицинских и научных целях*

10. Результатом применения всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению мировой проблемы наркотиков должно быть не только предупреждение (или по меньшей мере существенное сокращение) незаконного производства, оборота и использования наркотических средств и психотропных веществ, но и содействие обеспечению наличия находящихся под контролем веществ для использования в медицинских и научных целях. Надлежащее применение такого подхода должно привести к достижению оптимальной сбалансированности ограничительных и стимулирующих мер в целях обеспечения охраны здоровья и благополучия человечества, а также уменьшения страданий людей.

11. Обеспечение наличия контролируемых веществ для использования в медицинских и научных целях – это основополагающая цель системы контроля над наркотиками и обязанность государств – участников конвенций о международном контроле над наркотиками. В Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, и в Конвенции 1971 года подчеркивается, что применение наркотических средств и пси-

<sup>13</sup>См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2014 год, Дополнение № 8 (E/2014/28)*, глава I, раздел С.

хотропных веществ в медицине необходимо для облегчения боли и страданий и что должны быть приняты надлежащие меры для удовлетворения потребностей в контролируемых на международном уровне веществах для медицинских и научных целей. В статье 9 Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, конкретно предусмотрено, что государства-участники несут ответственность за обеспечение наличия наркотических средств для использования в медицинских и научных целях, а Комитет уполномочен следить за наличием контролируемых веществ для использования в законных целях.

12. Принимая в рамках своего мандата меры по оценке легального потребления контролируемых веществ в государствах-членах, Комитет одним из первых отметил, что между регионами сложились существенные различия в плане наличия наркотических средств и что во многих странах наблюдается недостаточный доступ к контролируемым веществам. На протяжении последних двух десятилетий Комитет уделял особое внимание этой проблеме в сношениях с правительствами и другими соответствующими заинтересованными сторонами и рекомендовал меры по исправлению сложившейся ситуации<sup>14</sup>. Данные о наличии опиоидных анальгетиков свидетельствуют о том, что, несмотря на прогресс, достигнутый в таких, например, регионах, как Латинская Америка и Западная, Восточная и Юго-Восточная Азия, около 5,5 млрд. людей (или три четверти населения мира) проживают в странах, в которых доступ к лекарственным средствам, содержащим наркотические вещества, находится на низком уровне или отсутствует и в которых отсутствует надлежащий доступ к медицинской помощи для облегчения умеренной или сильной боли, в то время как 92 процента мировых запасов морфина потребляют 17 процентов общемирового населения, главным образом в Северной Америке, Океании и Западной Европе. Комитет также неоднократно отмечал, что аналогичные несоответствия наблюдаются и в вопросе обеспечения доступа к достаточному количеству психотропных веществ для законных целей<sup>15</sup>.

13. Анализ представленных государствами-членами данных показывает, что объем опиатного сырья для производства опиоидных анальгетиков в целях обезболивания более чем достаточен для удовлетворения потребностей и потребления, о которых сообщили правительства, и что общемировые запасы растут. Низкий спрос на опиоидные аналь-

<sup>14</sup>См. Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками о наличии психоактивных средств, находящихся под международным контролем: обеспечение надлежащего доступа для медицинских и научных целей (E/INCB/2010/1/Supp.1).

<sup>15</sup>См., например, E/INCB/2010/1/Supp.1, пункт 6.

гетики для обезболивания во многих странах, безусловно, не является результатом дефицита законно производимого сырья. Комитет неоднократно подчеркивал, что эта ситуация может быть существенно улучшена путем принятия государствами-участниками соответствующих мер для решения проблем, касающихся нормативно-правового регулирования, отношения к опиоидам и уровня знаний о них, экономических факторов и процедур закупок, которые считаются основными причинами отсутствия достаточного количества опиоидов. Комитет призывает государства сотрудничать с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и другими соответствующими заинтересованными сторонами по этому вопросу и вновь заявляет о своей открытости и готовности и далее оказывать странам помощь в достижении лучших результатов в этой области. В этих целях и в качестве своего вклада в проведение в 2016 году специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной мировой проблеме наркотиков, Комитет выпустит обновленный вариант своего специального доклада 2010 года под названием "Доступность психоактивных веществ, находящихся под международным контролем: обеспечение надлежащего доступа для медицинских и научных целей", в котором будут представлены обновленные данные и анализ наличия и потребления психоактивных средств, находящихся под международным контролем, в медицинских и научных целях.

14. Надлежащее применение конвенций о контроле над наркотиками и всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению мировой проблемы наркотиков будет способствовать расширению доступа к требуемому объему контролируемых веществ для медицинских и научных целей и препятствовать использованию таких веществ в незаконных целях или чрезмерных количествах<sup>16</sup>.

#### *Сокращение спроса и связанные с этим меры*

15. Возникновение и развитие принципа всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к мировой проблеме наркотиков тесно связаны с необходимостью уделения более серьезного внимания сокращению спроса и включения этого направления в основную деятельность.

<sup>16</sup>В большинстве своих годовых докладов Комитет рассматривал вопрос наличия находящихся под международным контролем веществ для медицинских и научных целей и представил рекомендации в связи с этим. Он также неоднократно во многих своих публикациях привлекал внимание к проблеме злоупотребления лекарственными препаратами рецептурного отпуска, например, подчеркивая данный вопрос в рамках специальных тем в своих докладах за 2009, 2012 и 2013 годы. В 2000 году Комитет посвятил свои тематическую главу обзору проблемы чрезмерного потребления веществ, находящихся под международным контролем; в 2013 году в рамках специальных тем обсуждались инициативы по утилизации лекарственных препаратов рецептурного отпуска.

16. Комитет неоднократно подчеркивал важность сокращения спроса на наркотики в качестве одного из важнейших элементов такого подхода, а также указывал, что прекращение незаконного предложения и сокращение спроса оказывают взаимодополняющее воздействие. Комитет неизменно призывал государства-члены принимать всеобъемлющие комплексные меры в области сокращения спроса в качестве одного из главных приоритетов их политики в области контроля над наркотиками. Комитет также пояснял, что для достижения этих двух целей требуются различные подходы. На международном уровне необходимо установить правовые рамки для принятия мер по противодействию незаконному изготовлению, производству, транспортировке, обороту и утечке наркотиков. В целях предупреждения незаконного потребления наркотиков и злоупотребления ими требуются такие коммуникационные стратегии, в которых учитываются социальные, культурные и экономические особенности целевых групп населения. Кроме того, лечение и реабилитация лиц, злоупотребляющих наркотиками, могут осуществляться только в существующем социально-культурном контексте каждой страны. Разрабатывать и осуществлять политику и программы сокращения спроса, в том числе соответствующие нормативно-правовые рамки, следует на национальном и местном уровнях, с тем чтобы обеспечить их эффективность и действенность в достижении целей, провозглашенных в конвенциях о международном контроле над наркотиками и в связанных с ними документах<sup>17</sup>.

17. В конвенциях о международном контроле над наркотиками сформулированы четкие обязательства и руководящие принципы в отношении политики, которую следует осуществлять государствам-участникам в области сокращения спроса. В статье 38 Конвенции 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года, и статье 20 Конвенции 1971 года предусмотрено, что государства-участники принимают все возможные меры, направленные на предотвращение злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами и на раннее выявление, лечение, воспитание, восстановление трудоспособности, возвращение в общество соответствующих лиц и на наблюдение за ними после окончания лечения. В этих двух статьях также содержится призыв содействовать подготовке кадров, задействованных на всех этапах мероприятий по сокращению спроса, и проведению информационно-пропагандистских кампаний. В пункте 4 статьи 14 Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и пси-

хотропных веществ 1988 года<sup>18</sup> содержится требование к государствам-участникам принимать надлежащие меры, направленные на ликвидацию или сокращение незаконного спроса на наркотические средства и психотропные вещества в целях уменьшения страданий людей и ликвидации финансовых стимулов для незаконного оборота.

18. Оценка прогресса, достигнутого в области сокращения спроса за период, прошедший после проведения двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, которая содержится в Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков, свидетельствует о достижении лишь ограниченных результатов, что объясняется главным образом неприменением всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода. В Плана действий подчеркивается, что государствам-членам следует «применять сбалансированный и взаимодополняющий подход в вопросах сокращения спроса и предложения, прилагая больше усилий в направлении сокращения спроса с целью добиться соразмерности усилий, ресурсов и международного сотрудничества в борьбе со злоупотреблением наркотиками как медико-социальной проблемой, поддерживая при этом правопорядок и обеспечивая соблюдение законности»<sup>19</sup>.

19. Для достижения сокращения спроса как одной из целей политики требуется понимание того, что наркомания представляет собой многофакторное расстройство здоровья, которое требует применения научно обоснованного подхода и предусматривает принятие самых разнообразных комплексных мер, обеспечивающих широкий диапазон услуг по просвещению, профилактике и уходу в рамках системы здравоохранения и социального обеспечения, от первичной профилактики и раннего вмешательства до лечения, реабилитации и социальной реинтеграции, а также в рамках соответствующих вспомогательных служб, принимая во внимание особые проблемы различных целевых групп. Доступ к таким программам должен обеспечиваться на недискриминационной основе. Такие программы и мероприятия должны опираться на надлежащую оценку и анализ наркоситуации, и в них должны в полной мере использоваться имеющиеся научные данные. Научно обоснованный подход в равной степени актуален для всех аспектов сокращения спроса. Должное внимание следует уделить социальным факторам, угрозам социальной сплоченности и факторам, ведущим к социальной дезорганизации. Всеобъемлющий подход к проблеме спроса на наркотики подразумевает участие и взаимодействие

<sup>17</sup> Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2007 год, пункт 278.

<sup>18</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582, No. 27627.

<sup>19</sup> См. E/2009/28, глава I, раздел C, План действий, пункт 2 а).

различных субъектов, включая образовательные и религиозные институты, органы здравоохранения, социального обеспечения, правосудия, правоприменения и занятости, неправительственные организации, а также соответствующие организации гражданского общества. Такой подход также предусматривает координацию усилий всех таких участников, и в нем следует в полной мере использовать опыт, знания и деятельность неправительственных организаций и организаций гражданского общества. Данный подход потребует дальнейшего выражения готовности государств-участников к перегруппировке своих приоритетов в отношении политики в области контроля над наркотиками и концентрации ресурсов для усилий по сокращению спроса на наркотики.

### *Сокращение предложения*

20. Сокращение предложения – это еще один важнейший элемент всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода. Стратегии и меры по сокращению предложения призваны обеспечить ликвидацию или существенное сокращение количества наркотических средств и психотропных веществ, доступных для использования в незаконных целях, при одновременном обеспечении их наличия для медицинских и научных целей. Меры по сокращению предложения на основе усилий правоохранительных органов, сотрудничества судебных органов и программ устойчивого альтернативного развития направлены на борьбу с культивированием запрещенных культур и ликвидацию организованных преступных групп, причастных к незаконному производству и обороту контролируемых веществ. Принимая во внимание многолетние усилия и опыт в области сокращения предложения, можно сделать вывод о том, что достижение успеха в ограничении доступности контролируемых веществ для использования в незаконных целях невозможно без уделения такого же внимания аналогичным усилиям в области сокращения спроса и устранения других коренных причин мировой проблемы наркотиков.

21. Прогресс в области сокращения предложения зависит от нескольких факторов. Главную роль играют разработка и эффективное осуществление политики в области сокращения предложения на основе соответствующего национального законодательства, полностью согласующегося с положениями трех договоров о международном контроле над наркотиками и обеспечивающего надлежащую законодательную основу для международного сотрудничества и технической помощи. В Плане действий 2009 года также определены другие факторы, которые необходимо принимать во внимание для достижения более ощутимых результатов в области сокращения предложения, в частности “неадекватность

механизмов обмена информацией, мониторинга и контроля, нескоординированность правоохранительной деятельности, а также нестабильность процесса выделения ресурсов и их нехватка”<sup>20</sup>.

22. Надлежащее применение всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода в рамках усилий государств-членов по борьбе с незаконным культивированием наркотикосодержащих культур, а также незаконным производством, изготовлением, распределением и оборотом наркотиков и другими связанными с наркотиками преступлениями должно также способствовать принятию надлежащих мер в ответ на такие новые вызовы, как стремительное распространение новых психоактивных веществ, возникновение новых угроз вследствие смещения маршрутов незаконного оборота наркотиков, новые тенденции в области незаконного оборота наркотиков и использование организованной наркопреступностью новых коммуникационных технологий. Особые усилия следует сосредоточить на принятии комплексных мер, направленных на то, чтобы лишить наркоиндустрию ее коммерческой привлекательности и уничтожить ее социально-экономическую основу. С учетом всего этого необходим комплексный пакет мер для пресечения незаконных финансовых потоков, связанных с незаконным оборотом наркотиков, разрушения связей между запрещенными наркотиками и другими формами преступной деятельности, предотвращения вербовки людей наркодельцами посредством устранения социально-экономических условий, способствующих их вовлечению в наркоиндустрию, а также укрепления связей с соответствующими предприятиями в целях ограничения использования химических веществ – прекурсоров исключительно законными целями.

23. Отмывание денег – это глобальное явление, подтачивающее социальную, политическую и экономическую стабильность и развитие. Оно подпитывает организованную преступность и коррупцию. Связи между наркоиндустрией и отмыванием денег хорошо известны. Конвенция 1988 года стала первым международным юридическим документом, включающим положения, которые касаются отмывания денег, полученных от незаконного оборота наркотиков, и криминализирующим эту деятельность в пункте 1 статьи 3 и в статье 5. Способность предотвращать и выявлять деятельность по отмыванию денег представляет собой эффективное средство отслеживания преступников и пресечения их действий. В своих усилиях по борьбе с этим явлением государства-участники должны принять или обновить необходимые национальные законы, усилить свое сотрудничество и применять соответствующие международные документы, как то Конвен-

<sup>20</sup>Там же, пункт 21.

цию 1988 года, Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности<sup>21</sup>, Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>22</sup> и Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма<sup>23</sup>, а также рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег. Выполнение этих норм привело к совершенствованию раскрытия финансовой тайны в определенных случаях, но проблемы остаются, в особенности в связи с офшорными банковскими центрами, или так называемыми “финансовыми приютами”, которые делают уголовные преследования более трудными, наряду с использованием Интернета и новых методов отмывания денег, которые усложняют обнаружение.

24. Одной из главных угроз в области здравоохранения, которая приобрела подлинно глобальные масштабы, стало появление в последние годы новых психоактивных веществ, не подпадающих под меры контроля. Такие вещества нередко предлагаются в качестве “легальных” или “натуральных” альтернатив контролируемым веществам, порождая ложное представление о том, что они безопасны, поскольку не контролируются согласно конвенциям о международном контроле над наркотиками. Точную оценку количества новых психоактивных веществ на рынке получить невозможно, однако, по сообщениям Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), за период 2009–2013 годов потребляемое количество таких веществ более чем удвоилось, превысив количество наркотиков, находящихся под международным контролем<sup>24</sup>. Одна из основных проблем, ограничивающих возможности правительств в плане реагирования на появление новых психоактивных веществ, заключается в сложности своевременного выявления таких веществ, обусловленной тем, что они быстро проникают на рынок, причем самыми различными путями, и имеют неоднородный химический состав; при этом в некоторых государствах ощущается нехватка технических и фармакологических данных и справочных материалов, а также отсутствует достаточный судебный-экспертный и токсикологический потенциал. Правовая основа, заложенная договорами о международном контроле над наркотиками, позволяет государствам принимать на национальном уровне такие меры контроля, которые по своему охвату шире мер, санкциониро-

ванных на международном уровне. Мониторинг и анализ тенденций позволят также накопить соответствующую информацию и заложить основу для выработки эффективных мер реагирования на уровне политики на основе фактических данных. Решающую роль в решении проблемы злоупотребления психоактивными веществами на глобальном уровне будут играть активизация сотрудничества правительств и органов управления на национальном и международном уровнях и взаимодействие с УНП ООН и другими соответствующими международными организациями в обмене информацией и оптимальными видами практики, а также в разработке общих стратегий.

### *Социально-экономические аспекты*

25. К числу социально-экономических факторов, оказывающих воздействие на проблему наркотиков в плане их предложения и спроса на них и на взаимосвязь этих двух аспектов, относятся нищета и отсутствие продовольственной безопасности, экономическое неравенство, социальная изоляция, лишения, обусловленные миграцией и перемещением людей, нехватка учебно-образовательных учреждений и отсутствие перспектив в области занятости, недостаточные участие и забота родителей, а также подверженность насилию и злоупотреблениям. Между этими факторами и потреблением запрещенных наркотиков или злоупотреблением ими, а также их предложением нет прямой причинно-следственной связи в том смысле, что лица, затрагиваемые такими факторами, не обязательно имеют отношение в той или иной форме к проблеме наркотиков. Вместе с тем они являются важными факторами проблематики запрещенных наркотиков и должны рассматриваться в качестве важнейших элементов, которые надлежит принимать во внимание в рамках всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению мировой проблемы наркотиков.

26. В рамках проблемы контроля над наркотиками социально-экономические аспекты рассматриваются главным образом в контексте альтернативного развития и в качестве вопроса, связанного с сокращением предложения. В Плане действий 2009 года отмечено отсутствие надежных и актуальных данных о культивировании наркотикосодержащих культур, а также недостаточный рост и неэффективное использование данных о развитии человека и о социально-экономических аспектах<sup>25</sup>. В докладе Комитета за 2005 год отмечалось, что на тот момент ни в одной из стран не осуществлялись профилактические программы альтернативного развития и что программы решения этой проблемы осуществлялись в исключительно трудных условиях. Выводы заключались в

<sup>21</sup>United Nations, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.

<sup>22</sup>*Ibid.*, vol. 2349, No. 42146.

<sup>23</sup>*Ibid.*, vol. 2178, No. 38349.

<sup>24</sup>Меры международного контроля распространяются на 234 вещества: 119 из них контролируются согласно Конвенции 1961 года и 115 веществ – согласно Конвенции 1971 года. По данным Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), по состоянию на декабрь 2013 года было известно о 348 новых психоактивных веществах (УНП ООН, *Всемирный доклад о наркотиках за 2014 год*, глава I, раздел N).

<sup>25</sup>См. E/2009/28, глава I, раздел C, План действий, пункт 42.

том, что эти программы должны предусматривать сочетание стимулов и сдерживающих мер – правоохранительную деятельность, искоренение наркокультур и создание законных альтернативных источников средств к существованию, – и должны быть нацелены не только на общины, которые занимаются выращиванием запрещенных культур, но и на все общины, затронутые проблемой запрещенной наркоиндустрии. Было отмечено, что различия между странами-потребителями и странами-производителями более не актуальны и что было бы контрпродуктивно заниматься альтернативным развитием в целях сокращения предложения запрещенных наркотиков без разработки программ профилактики и лечения наркомании. С тех пор в большинстве касающихся альтернативного развития резолюций Генеральной Ассамблеи и Комиссии по наркотическим средствам указывалась необходимость того, чтобы государства-члены обеспечивали устойчивость стратегий в области контроля над выращиванием запрещенных культур, включая профилактическое альтернативное развитие, в сочетании с другими мерами в области развития в целях содействия искоренению нищеты и устойчивости социально-экономического развития. При осуществлении устойчивых программ альтернативного развития государствам-членам следует принимать во внимание Лимскую декларацию по альтернативному развитию и Международные руководящие принципы альтернативного развития, принятые в ноябре 2012 года на Международной конференции высокого уровня по вопросам альтернативного развития<sup>26</sup>, где, в частности, подчеркивается, что “комплексный и подкрепляющий подход к программам и стратегиям альтернативного развития имеет важнейшее значение, и он должен реализовываться в тесной координации с более широкой политикой контроля над наркотиками, включая сокращение спроса, правоохранительную деятельность, ликвидацию запрещенных культур и повышение информированности, с учетом, при необходимости, демографических, культурных, социальных и географических аспектов и в соответствии с тремя конвенциями о контроле над наркотиками”<sup>27</sup>.

27. В целях обеспечения устойчивости программ развития и включения мер по контролю над наркотиками в более широкую повестку дня в области развития необходимо активизировать международное сотрудничество и повысить степень готовности правительств, организаций, занимающихся вопросами развития, и международных финансовых учреждений. Особое внимание следует уделять затронутым группам населения и предоставлению медицинских, образовательных и социальных услуг, укреплению правопорядка и созданию физической инфраструк-

туры в целях преодоления изоляции некоторых районов. Такие меры в области развития должны приниматься на недискриминационной основе. Для достижения оптимальных результатов и учета потребностей целевых групп населения программы развития должны обеспечивать всестороннее участие затронутых общин, а также национальных, региональных и местных органов, организаций гражданского общества и всех прочих соответствующих заинтересованных сторон на каждом этапе – от планирования и осуществления до мониторинга и оценки. Главная цель таких программ и стратегий должна заключаться в создании нового общества, позволяющего жить таким образом, чтобы участие в системе производства и сбыта запрещенных наркотиков или их потребление не считались неизбежным или нормальным явлением.

### *Социально-культурные аспекты*

28. Существенное воздействие на мировую проблему наркотиков оказывают культурные традиции. Использование или неиспользование наркотических средств и психотропных веществ имеют определенное символическое значение. Такие традиции и значения также влияют на вероятность приобретения тех или иных лиц к незаконной деятельности.

29. Оказание воздействия на представления людей о запрещенных наркотиках или изменение таких представлений рассматривается главным образом как профилактическая мера, однако при этом определенную роль играет общая структура политики в области контроля над наркотиками и то, как такая политика подается. Несбалансированные подходы к различным аспектам наркопроблемы могут иметь негативные последствия для политики в области контроля над наркотиками и снижать уровень ее поддержки общественностью.

30. Как и в случае с другими явлениями, такими как борьба с коррупцией, главный элемент устойчивости успеха в противодействии мировой проблеме наркотиков – это не просто меры реагирования, а формирование культуры профилактики. Ранее в своем докладе за 1997 год Комитет рассмотрел вопрос о предупреждении злоупотребления наркотиками в условиях пропаганды потребления запрещенных наркотиков. В этом докладе Комитет подчеркнул, что необходимо организовать сбалансированное обсуждение и найти правильное соотношение между работой по формированию мировоззрения и усилиями по ограничению наличия запрещенных наркотиков. Выявленные на тот момент проблемы, в частности пропаганда потребления наркотиков в поп-культуре и значение просвещения, сохраняют свою актуальность и сегодня. На практике эти аспекты стали намного более проблематичными, и поэтому их следует рассматривать в качестве неотъемлемых элемен-

<sup>26</sup>Резолюция 68/196 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>27</sup>Там же, добавление, пункт 8.

тов сбалансированного, комплексного и всеобъемлющего подхода.

### *Безопасность и стабильность*

31. Обеспечение безопасности и стабильности – это главные требования, которые необходимо удовлетворить для решения национальных и международных проблем, имеющих экономический, социальный, культурный или гуманитарный характер, и содействия соблюдению и поощрению прав человека.

32. Насилие и коррупция подрывают основы правопорядка, оказывают дестабилизирующее действие и нарушают законность в государствах, а в исключительных случаях порождают конфликты. Насилие не является неременным аспектом нелегальной наркоторговли, однако оно может возникнуть при определенных условиях. Насилие, связанное с наркобизнесом, как правило, имеет место в регионах или странах, в которых позиции государства или его контроль над его территорией ослаблены, национальные учреждения не обладают потенциалом для обеспечения защиты своих граждан и законности, а уровень соблюдения правовых норм является низким, поскольку законодательство, как представляется, отвечает интересам лишь отдельных групп, а учреждения, на которые возложены функции применения таких норм, не пользуются доверием вследствие коррупции, безнаказанности и предвзятости. Как показывает история организованных преступных групп, условия, способствующие применению насилия и коррупции, зачастую являются предпосылкой возникновения и разрастания проблемы наркотиков. В своем докладе за 2010 год Комитет рассмотрел вопрос о взаимосвязи между проблемой запрещенных наркотиков и коррупцией, подчеркнув при этом крайне пагубное воздействие коррупции на усилия, предпринимаемые на международном и национальном уровнях в целях решения проблемы наркотиков и сдерживания других форм транснациональной организованной преступности. Сложные проблемы, возникающие в рамках усилий по реализации наркополитики, усугубляются сложностью взаимосвязи между многими социальными недугами и наркотиками.

33. Обеспокоенность в связи с серьезными проблемами, возникающими в результате усиления связей между незаконным оборотом наркотиков, коррупцией и другими формами транснациональной организованной преступности, включая торговлю людьми, незаконный оборот огнестрельного оружия, киберпреступность и, в некоторых случаях, терроризм и отмывание денег, в том числе отмывание денег в связи с финансированием терроризма, была выражена в двух политических декларациях Генеральной Ассамблеи и подтверждалась в ее ежегодно принимаемых резолюциях о международном

сотрудничестве в борьбе с мировой проблемой наркотиков. Такая взаимозависимость на протяжении многих лет также вызывает обеспокоенность Совета Безопасности, который подчеркивает большое значение усилий по противодействию незаконному производству наркотиков, снижению спроса на них и их незаконного оборота, а также важность выявления новых тенденций в области незаконного оборота наркотиков для поддержания международного мира и стабильности.

34. Сокращение или искоренение насилия и коррупции, связанных с незаконным наркобизнесом, должно быть достигнуто путем надлежащего и полного осуществления конвенций о международном контроле над наркотиками в стратегических рамках всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода и институционального укрепления, необходимого для того, чтобы страны стали менее уязвимыми к внешним потрясениям, таким как рост спроса на зарубежные запрещенные наркотики. Конвенции о международном контроле над наркотиками призваны сыграть важную роль в связи с аспектами безопасности и стабильности, и, в сочетании с другими соответствующими международными конвенциями, такими как Конвенция об организованной преступности и Протоколы к ней<sup>28</sup>, Конвенция о борьбе с коррупцией и другие соответствующие международные конвенции и протоколы, касающиеся терроризма, они образуют всеобъемлющую законодательную основу для укрепления международного мира, стабильности и безопасности.

### **D. Соблюдение норм в области прав человека как неотъемлемый элемент всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода**

35. Одним из общих элементов всех деклараций, планов действий и резолюций, в которых подчеркивается принцип всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода к решению мировой проблемы наркотиков, является приверженность обеспечению соблюдения норм в области прав человека. Вопрос прав человека красной нитью проходит через всю международную политику контроля над наркотиками, особенно в части, касающейся сокращения предложения и спроса, а также международного сотрудничества. Даже без учета этих аспектов очевидно, что конвенции о правах человека образуют важный комплекс юридически обязательного международного законодательства, которое надлежит принимать во внимание в рамках осуществления любого международного договора,

<sup>28</sup>United Nations, *Treaty Series*, vols. 2225, 2237, 2241 and 2326, No. 93574.

идет ли речь о наркотиках, коррупции, окружающей среде или иных проблемах.

36. Примечательно, что с 2004 года очень многие критики существующего режима контроля над наркотиками хотя бы частично основывают свои аргументы на том умозаключении, что конвенции о контроле над наркотиками противоречат нормам в области прав человека. Такие рассуждения о правах человека следует анализировать и проверять через призму существующих правовых норм в области прав человека и их авторитетного толкования соответствующими договорными органами в области прав человека.

37. В рамках применения термина “права человека” необходимо сослаться на конкретные юридические права, предусмотренные в существующих международно-правовых документах, особенно на положения девяти основных конвенций о правах человека<sup>29</sup>. Кроме того, в договорах о правах человека используются те же формулировки и обоснования, что и в преамбулах договоров о контроле над наркотиками. Это говорит, скорее, о схожести, а не различии норм, касающихся прав человека, и конвенций о международном контроле над наркотиками.

38. Система международного контроля над наркотиками была создана в связи с обеспокоенностью вопросами здоровья и благополучия человечества, а также в целях удовлетворения медицинских и научных потребностей в наркотических средствах и психотропных веществах при одновременном предупреждении незаконного использования контролируемых веществ. Эта главная цель полностью поддерживает ключевые элементы – дети, молодежь, здоровье и благосостояние, – упомянутые в Политической декларации, принятой Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии, и в Политической декларации о налаживании международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков. Эта цель напрямую связана также с договорами о правах чело-

<sup>29</sup>Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, No. 24841); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378); Конвенция о правах инвалидов (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2515, No. 44910); Конвенция о правах ребенка (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531); Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (резолюция 61/177 Генеральной Ассамблеи, приложение); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (United Nations, *Treaty Series*, vol. 660, No. 9464); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, No. 39481); Международный пакт о гражданских и политических правах (резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение); и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение).

века<sup>30</sup>. Государствам-членам следует уделять должное внимание нормам в области прав человека, являющимся актуальными в контексте каждого из элементов всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода, в соответствии с их правовыми обязательствами. При необходимости им также следует запрашивать рекомендации договорных органов по правам человека по вопросам осуществления таких норм.

## Е. Рекомендации

39. Проведение в 2016 году специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной мировой проблеме наркотиков, имеет исключительно важное значение для дальнейшего рассмотрения центральной роли принципа сбалансированного и всеобъемлющего подхода к решению мировой проблемы наркотиков. Эта сессия позволит также изучить практические меры, которые надлежит принять государствам-членам для обеспечения того, чтобы такой подход не ограничивался словами, а стал руководящим принципом их стратегий, политики и программ контроля над наркотиками. Подобный подход должен быть одним из главных критериев при оценке успехов и неудач в политике наркоконтроля на национальном и международном уровнях и при выработке дальнейших действий.

40. В целях оказания государствам-членам помощи в реализации принципа сбалансированного и всеобъемлющего подхода в правовых рамках конвенций о международном контроле над наркотиками Международный комитет по контролю над наркотиками выносит следующие рекомендации:

а) поскольку всеобъемлющий, комплексный и сбалансированный подход – это не самоцель, а стратегический принцип, применимый в правовых рамках конвенций о международном контроле над наркотиками, Комитет предлагает правительствам должным образом учитывать общепризнанные принципы международного права в процессе выполнения своих обязательств, вытекающих из ратификации конвенций о контроле над наркотиками, а также при толковании положений этих конвенций;

б) все элементы такого подхода надлежит применять на сбалансированной, многодисциплинарной и всеобъемлющей основе, опираясь на совместные усилия различных заинтересованных

<sup>30</sup>См., например, статью 33 Конвенции о правах ребенка, в которой изложено юридическое обязательство защищать детей от незаконного употребления наркотических средств и не допускать использования детей в противозаконном производстве таких веществ и торговле ими, статью 24 этой Конвенции о праве ребенка на охрану здоровья и статью 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, касающуюся права каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

сторон на национальном, региональном и международном уровнях, а также на опыт и деятельность религиозных организаций, религиозных лидеров, а также соответствующих неправительственных организаций и организаций гражданского общества. В этих целях Комитет предлагает правительствам обеспечивать и поощрять участие и сотрудничество всех соответствующих заинтересованных сторон в стратегическом планировании, осуществлении и мониторинге их политики в области контроля над наркотиками;

*c)* Комитет предлагает правительствам должным образом учитывать свои обязательства в отношении обеспечения наличия контролируемых веществ для использования в медицинских и научных целях. Государствам-членам рекомендуется продолжать и расширять сотрудничество с Комитетом, ВОЗ и другими соответствующими заинтересованными сторонами в этой области, а также в полной мере использовать положения специального доклада Комитета за 2010 год под названием «Наличие психоактивных средств, находящихся под международным контролем: обеспечение надлежащего доступа для медицинских и научных целей», а также разработанного Комитетом и ВОЗ в 2012 году «Руководства по исчислению потребностей в веществах, находящихся под международным контролем», которое призвано оказать помощь компетентным национальным органам в расчете количества контролируемых веществ, которые требуются в медицинских и научных целях, и в подготовке исчислений и оценок годовых потребностей в контролируемых веществах;

*d)* Комитет призывает правительства обеспечить, чтобы сокращение спроса было одним из главных приоритетов их политики в области контроля над наркотиками и чтобы все аспекты проблемы наркотиков рассматривались на сбалансированной и комплексной основе с учетом национальных и местных особенностей проблемы наркотиков, а также в полной мере использовать имеющиеся научные данные. Комитет рекомендует государствам-членам уделять больше внимания усилиям по профилактике, лечению и реабилитации, оказывать политическую поддержку этим усилиям и выделять на это достаточные средства, с тем чтобы обеспечить их сбалансированность;

*e)* усилия по сокращению спроса на запрещенные наркотики и их предложения могут оказываться безрезультатными, если они не сопровождаются эффективными и устойчивыми усилиями по устранению соответствующих социально-экономических факторов, которые служат в качестве пусковых рычагов проблемы наркотиков. Комитет рекомендует правительствам принимать меры в отношении таких факторов в рамках всеобъемлющего, комплексного и сбалансированного подхода и

включать вопросы контроля над наркотиками в более широкую повестку дня в области социально-экономического развития;

*f)* Комитет призывает правительства включать все соответствующие нормы, касающиеся прав человека, в стратегии и политику в отношении наркотиков, в полной мере использовать комплексные международно-правовые рамки в целях защиты детей от незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, не допускать использования детей при незаконном производстве и обороте таких веществ, а также обеспечивать, чтобы в национальных и международных стратегиях и политике в области контроля над наркотиками учитывался принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка;

*g)* наиболее эффективным подходом к решению мировой проблемы наркотиков является всеобъемлющий, комплексный и сбалансированный подход, в рамках которого равное внимание уделяется стратегиям сокращения предложения и спроса на комплексной и взаимодополняющей основе, с учетом и других элементов, в частности социально-экономических и социально-культурных аспектов и аспектов безопасности и стабильности, которые оказывают воздействие на эту проблему. Для применения такого подхода требуется широкий диапазон комплексных мер. Поскольку некоторые из таких мер не входят напрямую в сферу ответственности и полномочий различных организаций и учреждений, занимающихся вопросами контроля над наркотиками, Комитет предлагает другим организациям и органам системы Организации Объединенных Наций в соответствии с их мандатами принимать участие в такой деятельности и использовать свой экспертный опыт, а также оказывать правительствам поддержку в применении такого подхода. Комитет также предлагает таким органам использовать свой потенциал в целях содействия достижению двуединой цели системы контроля над наркотиками, а именно обеспечивать наличие контролируемых веществ для медицинских и научных целей, принимая одновременно меры по предотвращению, существенному сокращению или искоренению незаконного оборота таких веществ, а также злоупотребления ими;

*h)* Комитет предлагает правительствам использовать возможности, предоставляемые предстоящей специальной сессией Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, которая будет проведена в 2016 году, в целях критической оценки своей политики в области контроля над наркотиками и степени применения на практике принципа сбалансированного, комплексного и всеобъемлющего подхода в рамках оказываемой ими политической поддержки и их механизмов распределения ресурсов.

