

Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2011 г.

Предисловие

Настоящий доклад выходит в 2012 г., в котором отмечается столетняя годовщина принятия первого международного договора о контроле над наркотиками — Международной конвенции по опиуму, которая была подписана в Гааге 23 января 1912 г.

Конвенцию 1912 г. (название, под которым она известна) можно считать краеугольным камнем системы международного контроля над наркотиками. Настоящий доклад Международного комитета по контролю над наркотиками посвящён столетию принятия этой исторической конвенции.

До того, как была принята Конвенция 1912 г., наркоситуация в мире была совершенно ужасной. В большинстве стран торговля наркотическими средствами не регулировалась и было широко распространено злоупотребление психоактивными веществами. Так, в Соединённых Штатах Америки около 90% потребления наркотических средств в то время приходилось на потребление в немедицинских целях. В Китае годовой объём потребления опиатов в начале XX века составлял, по оценкам, более 3000 т в морфиновом эквиваленте, т.е. значительно больше общемирового объёма потребления (законного и незаконного) 100 лет спустя. Подписание Конвенции 1912 г. стало отражением существовавшего в то время признания необходимости международного сотрудничества в области контроля над наркотиками.

В конце XIX века и начале XX века неправительственные организации неустанно прилагали усилия, чтобы содействовать росту благосостояния и благополучию населения, в целом, наперекор могущественным деловым кругам, занимавшимся в то время разрешённой международной торговлей психоактивными веществами. Этим неправительственным организациям удалось добиться того, что сначала в Шанхае (в 1909 г.) и затем в Гааге (в 1912 г.) были проведены встречи на уровне правительств для достижения договорённости о том, что приоритетной задачей должна быть защита отдельных лиц и общин от привыкания к наркотикам и наркомании, которой в то время была поражена очень большая часть населения.

В столетнюю годовщину принятия Конвенции 1912 г. уместно напомнить о громадных усилиях, ко-

торые были приложены прогрессивными неправительственными организациями, и о положительном отклике на них правительств в то время. Важно отметить, что и сегодня многие неправительственные организации продолжают отстаивать право людей на жизнь без наркомании.

При подписании Конвенции 1912 г. правительства признали важность доступности наркотических средств для использования в медицинских и научных целях и одновременно отметили необходимость защиты людей от угрозы формирования зависимости от опасных наркотиков и потери свободы вследствие наркозависимости. Этот принцип был подтверждён в последующих конвенциях, в которых подчёркивается важность организации программ лечения, реабилитации и социальной реинтеграции для лиц, страдающих зависимостью от наркотиков, с целью содействия преодолению ими зависимости и обретения вновь свободы, и в которых признаётся, что одним из прав человека является право на жизнь без наркотиков.

Последние 100 лет характеризуются значительными успехами системы международного контроля над наркотиками, которая в настоящее время основана на трёх международных конвенциях о контроле над наркотиками: Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г. с поправками, внесёнными в неё в соответствии с Протоколом 1972 г.; Конвенции о психотропных веществах 1971 г.; и Конвенции Организации Объединённых Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.

Участниками этих конвенций являются почти все государства, что свидетельствует о доверии к ним и системе международного контроля над наркотиками со стороны правительств. Система международного контроля над наркотиками — яркий пример возможности успешного применения принципа многосторонности для обеспечения благ человечеству, предупреждения злоупотребления наркотиками, а также ущерба, наносимого таким злоупотреблением, при обеспечении в то же время надлежащей доступности психоактивных веществ для использования в медицинских и научных целях, в том числе для снятия боли и лечения психических заболеваний.

На международном уровне утечка наркотических средств и психотропных веществ почти полностью пресечена. Наркоторговцы и потребители запрещённых наркотиков в настоящее время имеют дело прежде всего с незаконно изготавливаемыми наркотиками. Благодаря осуществлению Конвенции 1988 г. создана надёжно функционирующая международная система контроля над химическими веществами — прекурсорами, которая способствует предупреждению утечки таких веществ для использования при незаконном изготовлении наркотиков. Контроль над некоторыми прекурсорами осуществляется столь эффективно, что наркоторговцы и изготовители запрещённых наркотиков теперь вынужденно используют не включённые в списки вещества в качестве заменителей строго контролируемых химических веществ — прекурсоров.

Хотя в области международного контроля над наркотиками за прошедшее столетие сделано многое, ещё предстоит преодолеть серьёзные проблемы, многие из которых освещаются в настоящем докладе.

Одной из таких проблем, с которой сталкиваются страны во всех регионах мира, является существование маргинализованных общин, которые не защищены от бед, связанных с наркотиками. Эта тема рассматривается в гл. I настоящего доклада, озаглавленной "Социальная сплочённость, социальная дезорганизация и запрещённые наркотики". В этой главе признаётся важность личной ответственности и рассказывается о том, каким образом в некоторых общинах проблема злоупотребления наркотиками начинает носить повальный характер и становится частью порочного круга, в котором переплетается множество социальных проблем, связанных с насилием, организованной преступностью, коррупцией, безработицей, плохим состоянием здоровья и безграмотностью. Такие общины представляют опасность не только для живущих в них людей, но и для более широких слоев общества, частью которого являются.

Показателем здоровья общин может служить социальная сплочённость, т.е. связи, которые объединяют людей в общины и общество, в то время как наркомания и преступность могут служить симптомом разрозненного общества, т.е. общества, в котором отсутствует чувство сплочённости. Факторами, угрожающими социальной сплочённости, могут быть социальное неравенство, миграция, политические и экономические преобразования, появление культуры, характеризующейся неводержанностью, рост индивидуализма и потребительства, изменение традиционных ценностей, конфликт, стремительная урбанизация, утрата уважения к закону и существование на местном уровне незаконной наркоэкономики. Сочетание такого рода угроз можно наблюдать во многих общи-

нах мира, однако их существование не означает того, что проблемы маргинализации и наркомании неизбежны. Важно реагировать на нужды общин, сталкивающихся с проблемой социальной дезинтеграции до того, как будет достигнут предел, за которым имеющихся возможностей противодействия оказывается недостаточно.

Правительства делают многое для устранения причин неурядиц и удовлетворения нужд маргинализованных общин, сталкивающихся с проблемами наркотиков. Вместе с тем, можно делать гораздо больше для решения этих проблем. В настоящем докладе Комитета приводится несколько примеров прилагаемых усилий, направленных на решение этих проблем, и предлагается ряд рекомендаций общего и междисциплинарного характера. Ключевое значение для таких усилий имеет вовлечение местного населения в процесс принятия любых практических мер на каждом этапе. Реагирование на нужды маргинализованных общин, сталкивающихся с проблемами наркотиков, может представлять сложность для правительств и местных организаций, однако последствия бездействия гораздо более значительны, и их во что бы то ни стало нельзя допускать.

Ещё одна задача заключается в обеспечении надлежащего доступа к контролируемым на международном уровне веществам, применяемым в медицинских целях. Около 80% населения мира лишено доступа или имеет ограниченный доступ к контролируемым веществам; это означает, что в большинстве стран неоправданно страдает множество людей. В то же время в некоторых странах и регионах всё большую обеспокоенность вызывает чрезмерное потребление определённых контролируемых веществ, что чревато дополнительными проблемами для здоровья. В сентябре 2011 г. в Нью-Йорке состоялось совещание высокого уровня Генеральной Ассамблеи по профилактике инфекционных заболеваний и борьбе с ними, на котором международное сообщество выразило общее признание проблемы инфекционных заболеваний. Была подчеркнута важность обеспечения должной доступности находящихся под международным контролем веществ для снятия боли и лечения психических заболеваний. Отмечалось также, что расстройства на почве потребления психоактивных веществ предотвратимы и излечимы и что существует необходимость в осуществлении программ первичной профилактики.

На мировые проблемы наркотиков особое влияние оказывает глобализация. Меры по контролю над наркотиками, принимаемые в одной стране или в одном регионе, могут иметь последствия для людей или общества, в целом, в других странах или регионах. В настоящем докладе содержится анализ положения

в области контроля над наркотиками в мире, при этом рассматриваются осуществляемые на национальном уровне меры, политика и законодательство в области контроля над наркотиками, состояние регионального сотрудничества, проблемы незаконного выращивания наркотикосодержащих культур и незаконного производства и оборота наркотиков и злоупотребления ими, а также вопросы лечения и реабилитации наркоманов. Многие страны не располагают данными о масштабах проблем, связанных с наркотиками, что осложняет принятие решений о том, какие меры следует принимать.

Серьёзным вызовом системе международного контроля над наркотиками стало недавно принятое правительством Многонационального Государства Боливия решение отказаться от участия в Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г. с поправками, внесёнными в неё в соответствии с Протоколом 1972 г. Одновременно с объявлением о своём решении правительство сообщило о намерении заново присоединиться к Конвенции с оговорками. Комитет с сожалением принял к сведению этот беспрецедентный шаг боливийского правительства и выражает озабоченность, в частности, в связи с тем, что, хотя

сам отказ от участия технически допускается, согласно Конвенции, он противоречит основополагающей цели и духу Конвенции. Если международное сообщество примет подход, в рамках которого государства-участники будут использовать механизм отказа от участия и повторного присоединения с оговорками, то это приведет к подрыву целостности системы международного контроля над наркотиками и дискредитации достигнутых за прошедшие 100 лет результатов в этой области.

Празднуя столетие Международной конвенции по опиуму, подписанной в Гааге в 1912 г., давайте воздадим должное достижениям системы международного контроля над наркотиками в прошедшем столетии и активизируем наши усилия для того, чтобы деятельность по контролю над наркотиками в следующем столетии была ещё более успешной, чем в прошедшем столетии.

*Хамид Годсе
Председатель Международного комитета
по контролю над наркотиками*

Социальная сплочённость, социальная дезорганизация и запрещённые наркотики

1. Злоупотребление запрещёнными наркотиками — одна из крупнейших проблем современности. Это явление существует во всех странах, от самых богатых до самых бедных, затрагивает все слои населения и постепенно охватывает все возрастные группы, питает преступность, коррупцию и терроризм во всём мире, приносит немислимые доходы отдельным людям и причиняет колоссальный вред массе других, уносит миллионы жизней и угрожает существованию целых общин.

2. В силу своей масштабности и последствий мировая проблема наркотиков является серьёзным испытанием для систем здравоохранения, образования, уголовного правосудия, социальной защиты, экономики, а иногда и политической системы различных стран. Это явление приобрело огромный размах, а появление новых технологий, в частности Интернета, ещё более способствовало его распространению и открыло новые возможности для наживы.

3. Настоящая глава посвящена, однако, не столько общим закономерностям злоупотребления наркотиками в разных странах, сколько феномену возникновения во многих из них различных по величине общин — от небольших до довольно крупных, — в которых злоупотребление наркотиками носит повальный характер и служит одновременно и причиной, и следствием целого ряда социальных проблем (включая насилие, организованную преступность, коррупцию, безработицу, плохое состояние здоровья и безграмотность), образующих порочный круг, в котором тесно переплетаются вред личности и вред обществу. Такие общины представляют огромную проблему не только из-за необходимости удовлетворения их собственных потребностей, но и ввиду опасности, которую они со временем начинают представлять для более широких слоёв общества, частью которого являются.

4. Проблемы таких общин и свойственные им тенденции к росту потребления наркотиков, разгулу преступности и социальной дезинтеграции производят удручающее впечатление. Вместе с тем, во многих из них уже сейчас осуществляются успешные инициативы, в рамках которых государственные и неправительственные структуры целенаправленно и настойчиво работают над расширением возможностей местного населения и решением многочисленных социальных проблем, типичных для данных районов.

5. Важность удовлетворения потребностей населения таких общин не подлежит никакому сомнению. Политической основой для действий по удовлетворению нужд таких сообществ, отличающихся повышен-

ной степенью риска и высокой уязвимостью, могут служить согласованные цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, предусматривающие ликвидацию крайней нищеты, обеспечение всеобщего начального образования, поощрение равенства мужчин и женщин, улучшение охраны здоровья людей во всём мире, сокращение детской смертности, улучшение охраны материнства, борьбу с ВИЧ/СПИДом, обеспечение экологической устойчивости и формирование глобального партнёрства в целях развития.

6. Необходимо отдавать себе отчёт в том, что, хотя многие маргинальные общины представляют опасность, в первую очередь, для здоровья и благосостояния живущих в них людей, они со временем могут превратиться в серьёзную угрозу и для всего общества, частью которого они являются. Нужды таких общин и проблемы, которые они могут создавать для остальной части общества, нельзя игнорировать.

7. Человеческое общество по своей природе представляет собой нечто большее, чем простое скопление большого числа индивидов. Ключевым элементом понятий общины и общества является наличие связей, которые объединяют людей и способствуют формированию у них общего представления о своей идентичности и предназначении. Когда отдельные лица и семьи чувствуют связь со своими соседями, имеют общие виды на будущее, говорят на одном языке, уважительно относятся друг к другу и испытывают друг к другу чувство доверия, можно говорить о том, что между ними существует прочное чувство общности.

8. Если же отдельные члены общества не испытывают интереса к жизни остальной его части и, самое главное, чувствуют, что остальную часть общества мало интересует их собственное благосостояние, существует реальная опасность того, что связи, обычно объединяющие людей, ослабнут, а им на смену придёт ощущение глубокой разобщённости, создающее благоприятную почву для целого ряда социальных проблем. Степень сплочённости членов общины или общества является важным показателем здоровья общества. Если общество разрозненно и у его членов отсутствует чувство сплочённости, в нём неизбежно возникнут многочисленные проблемы, наиболее заметным, но далеко не единственным проявлением которых являются наркомания и преступность. Иногда эти проблемы, как уже случалось в отдельных городах разных стран мира, провоцируют рост общественных беспорядков и насилия, которые могут вылиться за рамки таких общин и захлестнуть всё общество.

А. Рост числа маргинальных общин и проблема злоупотребления наркотиками в этих общинах

9. В настоящее время во многих странах мира, как с высоким, так и с низким уровнем доходов, наблюдается рост числа маргинальных общин, в которых сошлись воедино такие факторы, как конфликты, насилие, наркомания, преступность, запуганность, неудовлетворительное состояние здравоохранения и образования, ограниченность или полное отсутствие перспектив трудоустройства, которые оказывают разрушительное воздействие на жизнь людей и давно превратились в норму для части населения.

10. В этих общинах наркомания, незаконный оборот наркотиков и организованная преступность стали частью обыденной жизни. В таких районах национальные и местные органы власти постепенно утрачивают контроль над ситуацией, а функции местного управления берут на себя хорошо вооружённые и обеспеченные в финансовом отношении банды, которые определяют жизнь местного населения путём запугивания и кратковременного поощрения. В таких общинах злоупотребление наркотиками достигло невиданных масштабов. Молодёжь, растущая в таких районах, нередко испытывает притяжение к огромному богатству и высокому социальному статусу, которым, по её представлениям, обладают люди, занимающиеся незаконным оборотом и продажей наркотиков.

11. О существовании подобных маргинальных общин в таких странах, как Бразилия, Мексика, Южная Африка, Соединённые Штаты Америки и Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, известно многим, однако данная проблема существует и в других регионах. Во всём мире, как в сельских районах, так и в сердце самых зажиточных городов, существуют общины, жители которых больше не чувствуют себя частью остального общества и в которых наиболее ярко проявляются проблемы социальной изоляции и дезинтеграции.

12. Во многих из этих общин наблюдается опасное ухудшение ситуации, которое сопровождается обострением таких социальных проблем, как наркомания, насилие, организованная преступность, нищета, плохое состояние здоровья, низкий уровень образования и массовая безработица. Жители таких общин испытывают чувство полной безысходности и постепенно приходят к убеждению, что их условия жизни никогда не изменятся и они никогда не смогут насладиться благами безопасного существования и экономической стабильности, которыми пользуются другие члены общества. Столкнувшись с реальной ситуацией, в которой они чувствуют себя отрезанными от остальной части общества, такие люди могут невольно прийти к мысли, что отказываться от образа жизни, связанного с запрещёнными наркотиками и преступностью, не имеет смысла.

13. Такие общины нередко превращаются в "запретные зоны" — районы, которые принято обходить стороной из опасения стать жертвой насилия или угроз. У жителей таких районов часто формируется прочное чувство собственной идентичности и привязанности к своей общине, которое может служить как источником силы, так и фактором отчуждения от остальной части общества. У остальных же членов общества может сложиться впечатление, что жители подобных районов принципиально отличаются от них самих и живут совершенно иной жизнью, так или иначе связанной с опасностями и преступностью.

14. В то же время у сотрудников различных служб (охраны правопорядка, здравоохранения, социальной защиты и образования), работающих в таких общинах, может сложиться впечатление, что проблемы данных районов настолько велики, что их просто невозможно решить с помощью их ограниченных ресурсов. Например, местные преступные группировки обладают порой такой властью и влиянием над членами общины, что обычные правоохранительные органы оказываются не в силах провести успешное расследование преступлений и привлечь к ответственности виновных. Иногда такие банды намеренно нападают на полицейских и расправляются с сотрудниками правоохранительных органов, чтобы наглядно показать местному населению, что именно они, преступные организации, а не правоохранительные органы контролируют ситуацию. Ещё одним аспектом проблемы такой преступности является соперничество между отдельными бандами, которое ещё более укрепляет чувство принадлежности к преступной группе.

15. При виде того, что правоохранительные органы не в состоянии бороться с высоким уровнем организованной преступности, у местных жителей может возникнуть ощущение, что они являются заложниками в собственных домах и в своих общинах.

16. Преступные группировки, как правило, стараются внедрить в сознание местного населения мысль о недопустимости обращения в полицию, используя с этой целью угрозы и насилие. В результате местные жители боятся рассказывать о том, кто из членов общины занимается наркобизнесом. Даже если они склоняются к тому, чтобы сообщить полиции о преступлениях, они всё равно не решаются на это из боязни, что коррумпированные сотрудники местных правоохранительных органов передадут их сообщения самим преступникам. В результате складывается ситуация, когда до полиции не доходит никакой или почти никакой информации, из-за чего может возникнуть впечатление, что все члены общины так или иначе причастны к преступной деятельности.

17. Когда правоохранительные органы всё же организуют операции по обезвреживанию преступных

группировок в таких районах, их приходится проводить порой таким образом, что они напоминают скорее военные действия. Банды, фактически контролируемые такие районы, обычно настолько хорошо вооружены, что единственным видом правоохранительных мероприятий, достаточно безопасным по мнению властей, являются совместные операции с участием войск. Как бы хорошо ни были организованы и профессионально исполнены такие операции и какие бы ресурсы ни были брошены на их осуществление, они неизбежно создают впечатление того, что государственная власть находится под серьёзной угрозой.

18. Отчуждение и дезинтеграция внутри таких общин проявляются не только в масштабах наркоторговли, наркомании и связанной с ними преступности. Для таких общин характерно также неудовлетворительное состояние или полное отсутствие служб здравоохранения, ограниченный набор социальных услуг, недофинансирование образовательных учреждений, неудовлетворительное состояние или полное отсутствие транспортной системы, неудовлетворительное санитарное состояние, ограниченный доступ к товарам, услугам и возможностям трудоустройства, а также высокий уровень заболеваемости и смертности.

19. Удовлетворение потребностей населения таких районов представляет собой крайне сложную задачу, но если её не выполнить, могут наступить ещё более тяжёлые последствия, которых следует избегать любой ценой. Задача заключается не только в том, чтобы эффективно восстановить правопорядок, но и в том, чтобы добиться социального возрождения таких районов и предоставить их жителям возможность воспользоваться преимуществами полноценного участия в жизни общества. Кроме того, надо понимать, что любые попытки социального возрождения данных районов будут встречать ожесточённое сопротивление со стороны обосновавшихся там преступных группировок.

В. Факторы, угрожающие социальной сплочённости

20. В настоящем разделе рассматриваются различные факторы общественной жизни, представляющие угрозу для социальной сплочённости. Хотя такие факторы многочисленны и разнообразны, необходимо понимать, что ни один из рассматриваемых ниже социальных процессов не ведёт к неизбежному потреблению наркотиков или занятию преступной деятельностью. В решении о том, вести или нет такой образ жизни, всегда присутствует элемент личного выбора. Это обстоятельство важно отметить не для того, чтобы возложить всю вину на самих жертв, а чтобы подчеркнуть, что, несмотря ни на какие социальные процессы и давление среды, у каждого человека всегда остаётся возможность выбора при решении вопроса о том, как можно и как не следует поступать. Именно в этой возможности выбора и заключается надежда на то, что даже в самых сложных

обстоятельствах положение дел может измениться к лучшему и нормализоваться, а люди смогут найти выход из самой трудной ситуации.

1. Сохраняющееся социальное неравенство

21. Для многих обществ характерна ситуация, когда в результате стремительного роста благосостояния отдельных групп населения между богатыми и бедными образуется огромный разрыв, приобретающий хронический характер. Такое неравенство приводит к возникновению значительных различий по ряду показателей состояния здоровья и социального благополучия, таких, как здоровье матери и ребёнка, детская смертность, заболеваемость, продолжительность жизни и уровень образования.

22. Когда в обществе долгое время упорно сохраняется неравенство во многих сферах жизни, представители некоторых групп населения могут утратить всякую надежду на то, что им когда-либо удастся воспользоваться преимуществами полноценного участия в жизни общества, в целом. Осознавая бесперспективность своего существования, члены таких социальных групп постепенно отдаляются от остальной части общества и начинают вести образ жизни, наносящий вред им самим и представляющий опасность для общества, например потреблять наркотики или заниматься наркоторговлей.

2. Миграция

23. При миграции отдельных людей или групп населения из одной местности в другую им угрожает повышенный риск столкнуться с целым рядом социальных проблем, связанных с чувством оторванности от родины. Такие проблемы могут включать ухудшение физического и душевного состояния, трудности с налаживанием быта, поиском работы, получением образования и устройством семейной жизни. Хотя миграция даёт много преимуществ как самим мигрантам, так и обществу в целом, она может привести к возникновению у переселенцев чувства оторванности от своего окружения и ощущения собственной незащитности. Когда мигранты прибывают из районов, тесно связанных с незаконным производством и потреблением наркотиков, существует большая опасность того, что некоторые из них начнут прибегать к наркотикам как к средству, позволяющему справиться с ощущением своей чужеродности.

3. Политические и экономические преобразования

24. Значительное ослабление социальной сплочённости может происходить и в странах, переживающих масштабные политические и экономические изменения. В условиях, когда старые политические структуры и хозяйственные механизмы утрачивают поддержку, а им на смену приходят новые формы хозяйственной деятельности и управления, неко-

торые группы населения могут почувствовать себя отрезанными от остальной части общества. Это чувство отчуждённости от новых структур государственной власти может подталкивать отдельных людей или целые группы населения к деструктивным и социально опасным формам поведения.

4. Появление культуры, характеризующей невозддержанностью

25. Причиной ослабления социальной сплочённости могут быть не только нищета и социальная изоляция, но и новая культура, характеризующаяся невозддержанностью. Например, у некоторых людей, имеющих высокий уровень жизни, нередко появляется ощущение, что они не обязаны жить в соответствии с нормами и устоями всего общества, и может возникнуть тяга к саморазрушительным формам поведения. Для некоторых из них злоупотребление определёнными наркотиками (например, кокаином в виде порошка) может быть символом личной успешности и высокого социального статуса. Злоупотребление наркотиками среди знаменитостей и работников сферы искусства, музыки и развлечений может рассматриваться как одно из проявлений их творческого таланта и высокого социального статуса. Как следствие этого формируется культура терпимого отношения к потреблению запрещённых наркотиков некоторыми лицами и в некоторых группах, которая может способствовать упрочению в сознании более широких масс представления о некоторых формах наркомании как нормальном явлении и одновременно способствовать ослаблению сплочённости общества.

5. Рост индивидуализма и потребительства

26. В некоторых обществах наблюдается всё более отчётливая тенденция к тому, чтобы ставить удовлетворение потребностей отдельного человека значительно выше, чем удовлетворение потребностей коллектива. Усиление акцента на удовлетворении желаний отдельного человека и насаждение идеологии потребительства привели к ослаблению социальных связей в некоторых обществах и распространению разных форм деструктивного и общественно опасного поведения, включая наркоманию.

6. Изменение традиционных ценностей

27. Социальная сплочённость может оказаться подорванной и в тех случаях, когда в результате изменений в культурной, политической, экономической и духовной жизни общества происходит утрата традиционных ценностей, на смену которым впоследствии приходят новые ценностные ориентиры. В подобных ситуациях некоторые социальные группы могут почувствовать себя исключёнными из жизни и не имеющими ничего общего с формирующимися новыми ценностями и продолжать преследовать свои собственные интересы, не взирая на последствия для остального общества.

7. Общество, переживающее или недавно пережившее конфликт

28. В обществе, переживающем или недавно пережившем конфликт, нередко наблюдается утрата социальной сплочённости. В подобных ситуациях некогда прочные социальные связи, основанные на взаимовыручке, подвергаются серьёзной нагрузке и ослабевают, а значительная часть населения утрачивает ощущение принадлежности к единому целому. В обществе, выходящем из состояния конфликта, нередко образуется вакуум власти, в условиях которого порой прекращается социальное обслуживание и перестаёт работать система правосудия и охраны правопорядка. Все это может ещё более ослабить и без того непрочные социальные связи.

8. Стремительная урбанизация

29. В обществе, переживающем стремительную урбанизацию, сопровождающуюся, в том числе, миграцией населения из сельских районов в города, нередко наблюдаются размывание и исчезновение традиционных форм социальных связей, в частности семейных связей и родственных отношений. В процессе урбанизации в городах нередко формируется особая культура, характеризующаяся более терпимым отношением к образу жизни, общественным проступкам и личным прегрешениям других людей в результате усиления ощущения анонимности, создаваемого жизнью в городских условиях.

9. Утрата уважения к закону

30. Когда население чувствует, что существующая правовая система несправедливая, коррумпированная или неэффективная, оно вполне может утратить веру в закон и доверие к органам власти, отвечающим за его исполнение. В таких случаях возникает реальная опасность того, что люди утратят всякую надежду на то, что национальные или местные власти сделают хоть что-то для улучшения ситуации. Население перестаёт доверять политикам и чиновникам, начинает относиться к ним с подозрением и постепенно приходит к выводу, что их действиями руководит лишь желание улучшить собственное положение, а никак не забота о местных жителях. В подобных условиях в качестве единственной реальной власти в регионе могут утвердиться преступные группировки.

10. Местная наркоэкономика

31. В некоторых общинах незаконная торговля наркотиками достигла такого размаха, что практически вытеснила всю законную экономическую деятельность. Такая ситуация опасна тем, что она способствует не только распространению наркоторговли, но и развитию культуры злоупотребления наркотиками. В некоторых случаях такая культура приобретает

самодостаточный характер, накладывая особый отпечаток на местное население и одновременно способствуя ещё большему его отдалению от остального общества.

32. Таковы многочисленные трудности, с которыми сталкиваются проблемные общины в разных странах и регионах мира. Они являются крайним проявлением проблемы наркотиков и преступности, существующей во всём мире. В некоторых общинах все эти многочисленные проблемы обостряются до такой степени, что полностью определяют жизнь местного населения.

С. Пути решения проблемы

33. В настоящее время правительства, общественные учреждения и группы добровольцев в самых различных странах мира осуществляют инициативы, нацеленные на решение многочисленных проблем, возникающих в связи с такими маргинальными общинами. В частности, укреплению социальной сплочённости в общинах, затронутых социальной дезинтеграцией, могут способствовать такие меры, как поддержание правопорядка силами общины, расширение круга социальных услуг, обеспечение рекреационных возможностей и активизация общественной жизни в городах.

34. В Бразилии, например, правительство стремится вырвать фавелы из-под контроля вооружённых преступных группировок, последовательно проводя вызывающие большой резонанс совместные операции армии и полиции с целью ареста главарей банд и установления верховенства права. Подобные правоохранительные подходы дополняются в ряде районов последовательными усилиями самих общин по охране порядка, при этом подразделения "мирной полиции" принимают меры по укреплению связей с местными жителями, организуя в некоторых случаях занятия с молодёжными группами или оказывая им поддержку, что, скорее, относится к социальной работе. Эти комплексные усилия направлены на то, чтобы лишить организованные преступные группы их власти и укрепить доверие между полицией и местными жителями таким образом, чтобы проживающее в этих районах население чувствовало себя в большей безопасности и более защищённым.

35. В районе Кейп Флэтс в пригороде Кейптауна (Южная Африка), где издавна широко распространены злоупотребление наркотиками и насилие, имеется множество проблем в сфере здравоохранения и практически отсутствует занятость, национальные и международные учреждения осуществляют инициативы, призванные снизить масштабы уличного насилия через благоустройство городов. Эти инициативы, часто охватывающие районы с высоким уровнем преступности, предусматривают модернизацию и разви-

тие местных транспортных систем, освоение городских пустырей, улучшение освещения и осуществление более тщательного контроля как одного из способов повышения безопасности местных жителей. В целом ряде таких общин на основных пешеходных маршрутах созданы небольшие общинные "опорные" центры, в которых круглосуточно дежурят местные жители и которые призваны уменьшить риск насилия в отношении местного населения.

36. Аналогичные программы благоустройства городов, которые нередко финансируются различными национальными и международными организациями, разработаны в Колумбии и Сальвадоре с целью улучшения условий жизни маргинальных общин, в которых отмечены высокие уровни злоупотребления наркотиками и преступности.

37. В Соединённых Штатах осуществляется программа "Безопасные улицы", которая была разработана для Чикаго, а затем распространена и на другие города, и которая направлена на снижение уровня уличного насилия в районах проживания маргинальных общин. В Балтиморе эта программа используется с целью привлечения самых различных групп местной общественности, религиозных общин, а также действующих на добровольных началах официальных структур для поддержки предпринимаемых местными общинами усилий по решению различных проблем, получивших повсеместное распространение в тех районах города, где отмечены высокие уровни преступности и наркомании. В районах, в которых отмечаются случаи применения оружия, проводится информационно-разъяснительная работа, чтобы убедить молодёжь искать альтернативные способы решения споров без применения оружия.

38. В других крупных городах Соединённых Штатов, в которых часто совершаются связанные с наркотиками преступления с применением оружия, местная полиция осуществляет программы, в рамках которых жители получают вознаграждение за сдачу в полицию любого оружия. Лица, наиболее склонные к совершению насилия на улице, возможно, не будут сдавать своё оружие, однако благодаря осуществлению таких программ у людей возникает чувство, что общий уровень безопасности местного населения повышается вследствие сокращения оборота оружия.

39. Хотя такие технологии, как Интернет, широко используют наркоторговцы и преступные группировки, они могут с успехом применяться и для расширения возможностей общин в области борьбы с наркопреступлениями и организованной преступностью. Например, в Индии веб-сайт под названием "Я дал взятку" позволяет людям сообщать о случаях, когда должностные лица требуют от них взятку для ускорения административных процедур. Хотя такие про-

граммы могут способствовать усилению общин, существует риск возможного использования таких механизмов преступниками с целью запугивания других людей.

40. В одном из районов Шотландии, в котором последствия злоупотребления наркотиками и преступности ощущались особенно остро, местная полиция и муниципалитет разработали инициативу по обеспечению безопасности детей, в рамках которой местные полицейские могли задерживать детей младше 16 лет, находившихся без присмотра на улице после девяти часов вечера, и доставлять их родителям. В Ливерпуле и в ряде других крупных городов Соединённого Королевства в рамках усилий по борьбе с уличными бандами и уличной преступностью разработаны аналогичные проекты, которые предусматривают недопущение нахождения на улице в ночное время молодых лиц, которые могут стать жертвами преступности.

41. Силы полиции в таких городах Великобритании, как Бирменгем, Ливерпуль и Манчестер, стремятся, подобно их коллегам в Бразилии, решать проблему применения оружия правоохранительными мерами в сочетании с мероприятиями по поддержанию порядка силами общины с целью повышения уровня доверия и взаимной поддержки в общинах. В частности, сотрудники полиции тесно взаимодействуют с братьями и сестрами известных членов преступных группировок, которые подвержены особому риску стать их членами.

42. Во Франции специально для бедных районов создан новый правовой механизм. Так называемые центры правосудия и права, размещённые в самом сердце неблагополучных районов, призваны рассматривать мелкие правонарушения и преступления средней тяжести. Выступая фактически в качестве филиалов судов, эти центры, по сути, выполняют посреднические функции. Работая под руководством магистрата и при поддержке членов гражданского общества, центры принимают также жертв и проводят юридические консультации. В настоящее время насчитывается 107 таких центров, в которые ежегодно обращается более полумиллиона человек.

43. Следует также отметить программы взаимодействия с родителями молодых людей, которые, по имеющимся сведениям, могут стать членами преступных группировок, с целью оказания поддержки родителям, пытающимся оградить своих детей от влияния уличной преступности, и развития у родителей способности распознавать самые первые признаки принадлежности их детей к таким группировкам. Большое внимание уделяется также принятию всех мер к тому, чтобы у уличной молодёжи в таких общинах имелись альтернативы времяпровождению с членами преступных группировок. Такие програм-

мы предусматривают предоставление бесплатного или льготного доступа в досуговые учреждения, организацию клубов и соответствующих мероприятий для молодёжи в рамках согласованных усилий по созданию альтернатив членству в преступных группировках, которые должны способствовать также укреплению социальной сплочённости молодёжи в рамках общин.

44. В испанской провинции Каталония был опробован уникальный подход к проблемам формирования группировок и связанного с ними насилия, заключавшийся в том, что власти провинции решили привлечь некоторые группировки к процессу местного управления. В частности, была предпринята попытка преобразовать одну группировку в культурную ассоциацию, отстаивающую интересы молодёжи и облегчающую ассимиляцию иммигрантов из Латинской Америки. В процессе легитимизации эта группировка получила доступ к различным общественным благам, что позволило ей организовать целый ряд учебно-просветительских проектов в зоне своей деятельности. В рамках процесса легитимизации члены группировки вынуждены брать на себя обязательство прекратить участие в преступных и насильственных действиях.

45. В Исламской Республике Иран предпринимаются целенаправленные усилия по распространению в школах, тюрьмах и на рабочих местах материалов по профилактике злоупотребления наркотиками, с тем чтобы снизить степень воздействия наркомании и ВИЧ на общество. Работающие в каждом из этих секторов неправительственные организации стремятся расширить местные знания о факторах риска и способах снижения риска, а также содействовать проведению широкого круга спортивно-досуговых мероприятий с целью сократить число молодых людей, которые начинают злоупотреблять наркотиками и заниматься связанной с ними деятельностью.

46. Помимо понимания важности различных инициатив, направленных непосредственно на решение проблем наркотиков и преступности в маргинальных общинах, существует также понимание того, что многие аспекты социальной и физической географии районов проживания таких маргинальных общин фактически способствуют укоренению в местных жителях чувства социальной изоляции и дезинтеграции, существенно затрудняя решение таких проблем. В некоторых маргинальных общинах, например, транспортные системы находятся в плачевном состоянии либо вообще отсутствуют, что сдерживает оказание услуг по поддержке и усугубляет чувство изоляции и уязвимости. Стремясь решать эти проблемы, правительства Бразилии и других стран взяли на себя обязательство совершенствовать транспортные системы для стимулирования других форм развития и поддержки. В некоторых районах в попытке обратить вспять тенден-

цию к социальной дезинтеграции впервые предпринимаются целенаправленные усилия по созданию эффективной системы регистрации земельных участков и контроля за землепользованием. В некоторых странах, в частности в Гане, Кот-д'Ивуаре, Малави, Перу и Южной Африке, разработаны инициативы по совершенствованию системы земельной регистрации с тем, чтобы местные жители, являющиеся землевладельцами, имели возможность получать займы на развитие хозяйства, что стимулирует развитие таких маргинальных общин и обеспечивает соответствующие возможности для этого.

47. При всём разнообразии этих различных инициатив их объединяет общее стремление вовлечь местное население в процесс принятия практических мер на каждом этапе.

48. Международный комитет по контролю над наркотиками подчёркивает важность реагирования на нужды общин, сталкивающихся с проблемой социальной дезинтеграции до того, как будут исчерпаны штатные возможности властей и местных организаций для принятия эффективных мер. Необходимо обеспечивать выявление самых первых признаков ослабления социальной сплочённости в общинах и принимать соответствующие меры. В число таких признаков могут входить изменение демографической ситуации, структуры землепользования и социальной динамики в результате миграции или произошедших конфликтов, ограниченные возможности для получения образования, недостаточный уровень медицинского обслуживания, ограниченность системы розничной торговли, неэффективность транспортных систем и рост насилия.

49. Возникающие в таких общинах проблемы могут выходить далеко за их пределы, и такое развитие событий вполне вероятно, если эти проблемы не находят своевременного решения. В этом случае такие маргинальные общины могут вызывать резкую радикализацию настроений, создающую угрозу самим основам общества. Разрастания такой угрозы допускать нельзя.

D. Рекомендации

50. Для того чтобы разорвать порочный круг социальной дезинтеграции и связанных с ней наркопроблем, требуются междисциплинарный подход и участие заинтересованных сторон на всех уровнях, в том числе граждан, семей, гражданского общества, органов власти различных уровней и частного сектора. В связи с этим Комитет рекомендует следующее:

а) правительствам надлежит обеспечивать предоставление услуг по профилактике злоупотребления наркотиками, особенно в общинах, в которых происходит социальная дезинтеграция. К разработке и осуществлению мер, направленных на достижение этой цели,

следует привлекать все заинтересованные стороны — школы, общинные группы и родителей, а также государственные и действующие на добровольных началах учреждения. Такие меры следует разрабатывать с учётом потребностей конкретных общин, а их главный посыл должен заключаться в том, что злоупотребление наркотиками не является неизбежным атрибутом жизни в таких общинах. Эти меры следует осуществлять наряду с прочими мероприятиями, которые позволяют формировать у людей, особенно молодёжи, позитивное восприятие собственной ценности и своих достижений, а также жизненные навыки, требуемые для противостояния вовлечению в деятельность, связанную с наркотиками;

б) в общинах, где происходит социальная дезинтеграция, существует вероятность вовлечения населения в незаконный оборот наркотиков, если, по его мнению, иные возможности закрыты. В этой связи правительствам надлежит обеспечивать доступ молодёжи и семей к возможностям для получения образования, занятости и организации досуга, схожих с возможностями, доступными в других районах;

с) в экономически неблагополучных общинах свидетелства финансового успеха, связанного с причастностью к незаконному обороту наркотиков, могут подталкивать молодёжь к вступлению в мир злоупотребления наркотиками, усиливая тем самым их маргинализацию в рамках общества. В этой связи правительствам, в рамках стратегий решения проблемы наркотиков в маргинализованных общинах, следует устранять свидетелства финансового успеха лиц, связанных с подпольным рынком наркотиков, и стараться предлагать молодёжи альтернативные примеры для подражания. Такие меры имеют особое значение в районах, в которых главари банд прежде служили для молодёжи единственным примером для подражания;

д) в общинах, сталкивающихся с социальной дезинтеграцией и проблемами злоупотребления наркотиками, следует, насколько это возможно, осуществлять комплексную программу мер по оздоровлению общинной жизни. В качестве первоначальной меры правительствам, при необходимости, следует содействовать созданию эффективной системы местного управления с привлечением граждан, семей и гражданского общества в целях расширения прав и возможностей общин и распространения такой культуры, которая не влечёт за собой маргинализацию, а способствует реализации чаяний населения. В некоторых общинах правительствам, при необходимости, следует выделять средства на создание эффективных и общедоступных систем транспорта, здравоохранения, образования и социальной поддержки, а также возможностей для обеспечения занятости и надлежащих объ-

ектов розничной торговли. Следует поощрять участие частного сектора, рассматривая такое участие как возможность для инвестирования, а не для благотворительности;

е) в процессе планирования и разработки соответствующих мер правительствам следует стремиться к тому, чтобы открыть перед маргинальными общинами возможности и дать им средства для превращения в процветающие общины, связанные со всем обществом, а не отрезанные от него. Для этого следует также задействовать потенциал Интернета и технологий мобильной связи;

ф) правительствам следует рассмотреть вопрос об осуществлении инициатив по поддержанию общественного порядка с целью укрепления взаимоотношений с местным населением на основе доверия и взаимного уважения и повышения при этом уровня его защищённости и безопасности, с тем, чтобы местное население рассматривало правоохранительные органы не как угрозу, а как важный фактор его защиты и благополучия. Активное участие общинных сил по поддержанию правопорядка в организации досуга, спортивных и культурных мероприятий может содействовать укреплению доверия между местными жителями и правоохранительными органами, а также способствовать соблюдению принципа верховенства права;

г) правительственным ведомствам следует обеспечить свободный доступ к высококачественным лечебно-реабилитационным наркологическим услугам, с тем чтобы лица, злоупотребляющие наркотиками, могли безотлагательно получать эффективную медицинскую помощь. Лечение должно основываться на принципе создания таких условий, которые позволили бы людям избавиться от наркотиков, а не на стремлении лишь смягчить некоторые вредные последствия, связанные с продолжительным злоупотреблением наркотиками;

h) правоохранительные органы должны осознавать важность социальной сплочённости для решения проблем социальной дезинтеграции и злоупотребления наркотиками в маргинальных общинах. Прави-

тельствам для обеспечения программ в области правоохранительной деятельности, нацеленных на устранение контроля над такими общинами со стороны преступных группировок, подкреплять рекомендованными выше мерами, включая поддержание правопорядка силами общины, профилактику и лечение, а также организацию обслуживания и создание инфраструктуры. Необходимо последовательно осуществлять такие усилия с целью укрепления в сознании местных жителей чувства защищённости и безопасности и подрыва могущества, которым, несомненно, обладают преступные группировки;

i) следует пропагандировать культуру, основанную на таких принципах, как развитие, расширение прав и возможностей и участие всех заинтересованных сторон, не допуская дальнейшей маргинализации поражённых общин вследствие распространения чувства зависимости. Программы микрофинансирования могут давать отдельным лицам и группам населения, проживающего в маргинальных общинах, возможность играть активную роль в процессе ускорения собственного развития и укрепления независимости. Дополнительным стимулом к принятию мер на низовом уровне могут служить инициативы по регистрации земельных участков. Правительствам, возможно, потребуется дать толчок восстановительным процессам, чтобы продемонстрировать, чего можно достичь в рамках общин. Тем не менее, это не умаляет важности вовлечения членов общин в процессы восстановления и укрепления в них чувства непосредственной причастности к этим процессам;

j) Комитет подчёркивает важное значение международного сотрудничества в таких областях, как наращивание потенциала, оказание технической помощи и обмен передовыми методами реабилитации таких маргинальных общин на основе инвестиций, обеспечивающих социальную сплочённость, предоставление услуг и создание инфраструктуры, с целью формирования сплочённых, безопасных и свободных от наркотиков общин.