

АНАЛИЗ ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ООН В ОТНОШЕНИИ ЗАПРЕЩЕННЫХ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ – РУКОВОДСТВО ДЛЯ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ЧЕТВЕРТАЯ ВЕРСИЯ – ИЮНЬ 2008

В первой половине 2009 года представители политического руководства всех стран соберутся в Вене, чтобы найти пути решения вопроса об управлении международной системой наркоконтроля. Предшествующий этой встрече процесс анализа и подготовки, как и предполагаемый результат самой встречи, являются предметом ожесточенных дебатов, так как многие государства-участники сомневаются в целесообразности дальнейшего использования подхода к решению проблем наркотиков, в котором основное внимание уделяется работе правоохранительных органов и снижению объемов поставок, и настаивают на том, что следует гораздо активнее заниматься стратегиями и программами, направленными на медицинские и социальные последствия наркоторговли и потребления наркотиков.

Организации гражданского общества по всему миру сейчас размышляют, как им включиться в этот процесс и повлиять на результат. Настоящее Руководство для правозащитных организаций гражданского общества подготовлено Международным консорциумом по вопросам политики в отношении наркотиков – МКПН [International Drug Policy Consortium (www.idpc.info)], чтобы предоставить НПО информацию о ходе процесса и идеи об участии общественных организаций в эффективной правозащитной деятельности. Данная версия Руководства была составлена в июне 2008 года. В ней описываются общие предпосылки процесса анализа, исследуются слабые стороны существующих структур и стратегий, а также приводится краткая информация о проблемах, которые будут подробно рассматриваться в процессе дальнейшего анализа.

МКПН в течение следующих 12 месяцев проведет ряд семинаров, на которых наши партнеры получат возможность обсуждать проблемы, обмениваться мнениями с ответственными руководителями высшего уровня и принимать решения о следующих этапах процесса. Следующий семинар их этой серии пройдет в Вене в июле в рамках Глобального форума «После 2008» [‘Beyond 2008’ Global Forum]. Если вы хотите принять участие в этом семинаре, свяжитесь с Андреасом Уоресом [Andreas Woreth] по электронной почте: aw@internationaldrugpolicy.net.

КАК ОРГАНИЗОВАНА СИСТЕМА НАРКОКОНТРОЛЯ?

Основаниями для действующей в настоящее время всемирной системы контроля над наркотическими средствами являются три международные конвенции. Это Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года (с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом от 1972 года), Конвенция о психотропных веществах от 1971 года и Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 1988 года. По состоянию на июль 2007 года, государствами-участниками первой и второй конвенций были 183 страны, и 182 страны – участниками третьей конвенции.

Ряд органов ООН участвуют в работе и контроле над реализацией этих конвенций. Это следующие органы: Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС), Комиссия по наркотическим средствам (КНС или Комиссия), Международный комитет по контролю над наркотиками (МККН или Комитет) и Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН или Управление).

ЭКОСОС выступает в качестве главного форума, где обсуждаются международные социальные и экономические вопросы и разрабатываются политические рекомендации для государств-участников и системы ООН. Согласно Уставу ООН, ЭКОСОС уполномочен рассматривать международные экономические, социальные, культурные, образовательные, здравоохранительные и другие подобные вопросы. Для выполнения этих функций Совет учреждает различные тематические комиссии, таким образом и была создана Комиссия по наркотическим средствам.

КНС является центральным органом, определяющим политику для системы ООН в области контроля над наркотиками. В обязанности Комиссии входит постоянный анализ положения дел с наркотиками в глобальном масштабе и разработка предложений по противодействию проблемам, связанным с наркотиками, и по укреплению системы контроля. Как организация, официально учрежденная в рамках ООН, Комиссия проводит ежегодные заседания в течение не более восьми дней. В состав Комиссии входят 53 государства-члена ООН, избираемые ЭКОСОС. Функции Комиссии определяются конвенциями о контроле над наркотическими средствами. Согласно положениям этих конвенций КНС предоставлены полномочия по рассмотрению всех вопросов, относящихся к задачам конвенций, а также по контролю над их реализацией. Как договорной орган по конвенциям 1961, 1971 и 1988 гг., Комиссия принимает решения о том, какие меры регулирования необходимо применять в отношении наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, при этом Комиссия основывает свои решения на рекомендациях Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) или МККН. Таким образом, этот орган играет главную роль в разработке международной политики в отношении наркотиков. Административную и техническую поддержку Комиссии обеспечивает УНП ООН.

МККН – это независимый квазисудебный орган, контролирующей реализацию договоров о наркотиках. Комитет был создан в соответствии с положениями Единой конвенции 1961 года и начал работать в 1968 году. Технически он не зависит ни от правительств, ни от ООН, и 13 его членов работают в личном качестве. ВОЗ составляет список кандидатов, из которого выбираются три члена МККН, а остальные 10 членов выбираются из списка, предложенного правительствами государств-участников. Членов Комитета выбирает ЭКОСОС, при этом в качестве экспертов-консультантов могут быть приглашены представители ВОЗ.

Комитет уполномочен оценивать законные научные и медицинские требования к контролируемым веществам на основе оценок государств-участников, а затем распределять

между сторонами квоты, чтобы предотвратить перетекание наркотических средств из законных источников на нелегальный рынок. Комитет также контролирует соблюдение положений конвенций по контролю над наркотиками. Вызывающие озабоченность вопросы могут подниматься на различных уровнях, от отдельного государства до Генеральной Ассамблеи ООН. МККН не имеет полномочий по осуществлению конвенций. Однако, обращая внимание государств-участников, ЭКОСОС и КНС на предполагаемое невыполнение обязательств по конвенциям 1961 и 1971 гг., Комитет может рекомендовать сторонам, чтобы они прекратили импорт наркотических средств, экспорт наркотических средств или и то и другое, из или в соответствующую страну или территорию. Эта санкция ни разу не применялась, так как Комитет использует тактику «назвать и пристыдить» тех, кого он считает оступившимися сторонами, в своем ежегодном докладе. В последние годы наблюдается расширение роли МККН. Комитет составляет отчеты о тенденциях в незаконном обороте и употреблении наркотиков, контролирует прекурсоры наркотических средств в соответствии с положениями Конвенции 1988 года, и высказывает свои комментарии относительно политических событий, происходящих в государствах-членах ООН.

УНП ООН – это орган ООН, ответственный за координацию международной деятельности по контролю над наркотиками. Управление было создано в 2002 году и в настоящее время насчитывает около 500 сотрудников по всему миру. Главный офис Управления находится в Вене, еще один – в Нью-Йорке, кроме того на местах работает еще 21 офис. Управление ООН по наркотикам и преступности было учреждено Генеральным секретарем ООН «чтобы Организация могла сконцентрировать внимание и расширить свои возможности в решении взаимосвязанных проблем контроля над наркотиками, профилактики преступности и противодействия международному терроризму в любых проявлениях». При осуществлении своего мандата «помощи государствам-участникам в их борьбе» с этими проблемами УНП ООН осуществляет три базовые рабочие программы. Они включают исследовательскую и аналитическую работу, разработку нормативных документов и проекты технического сотрудничества на местах. В этих целях в рамках Программы УНП ООН по наркотикам, ранее – Программы ООН по международному контролю над наркотиками и предупреждению преступности (ЮНДКП), осуществляются альтернативные проекты развития, мониторинг незаконного культивирования растений, содержащих наркотические вещества, а также программы по противодействию отмыванию денег. Как ведущий орган в деле международного наркоконтроля, УНП ООН играет важную роль в оказании помощи государствам-членам, особенно так называемым «странам-производителям» и развивающимся странам, по эффективному решению широкого круга проблем, связанных с наркотиками. Управление также занимает уникальное положение, позволяющее составлять глобальные сводки данных, отслеживать и изучать международные тенденции в производстве, изготовлении, незаконном обороте и употреблении наркотических средств, и, кроме того, действовать как центр распространения передового опыта в разработке и реализации политики в отношении наркотиков.

В ЧЕМ СЛАБОСТИ СИСТЕМЫ?

Система контроля над наркотиками планировалась и разрабатывалась с ясной главной целью – ограничение производства, распространения и использования контролируемых наркотических средств. Однако по мере того, как профессионалы и правительства пришли к более глубокому пониманию сложности рынков наркотиков и их последствий для социального и экономического здоровья сообществ, они стали задаваться вопросами о том,

«соответствуют ли поставленной цели» существующие структуры ООН, призванные решать эти проблемы. Существует ряд областей, в которых нынешние структуры можно усовершенствовать, и эти изменения могут оказать прямое влияние на то, как в дальнейшем будут решаться некоторые главные задачи политики и разработки программ:

МККН – Комитет играет важную роль в деле надзора над системой законного производства и распределения контролируемых веществ для медицинских и научных целей, и в том, что касается обеспечения соблюдения государствами их обязательств по запрету незаконной торговли наркотиками в соответствии с международными договорами. В мандате МККН признается, что при выполнении этой роли Комитету необходимо соблюдать баланс между этими двумя главными функциями и другими соображениями, такими как культурные и судебные нормы в государствах-участниках, право на здоровье или пропорциональность в назначении преступникам наказаний. Слишком часто Комитету не удавалось обеспечить такой баланс в своей деятельности и заявлениях, вследствие чего он приобрел сомнительную репутацию в глазах многих государств-участников. Такой негибкий подход наблюдается в четырех областях:

- *Интерпретация договоров.* В настоящее время МККН занимает очень твердую правовую и не универсальную позицию в отношении интерпретации конвенций (как минимум в одном случае позиция Комитета прямо противоречит рекомендациям юристов). Это часто приводит к сомнительным заявлениям и позициям в ежегодных докладах МККН и в частных письмах, направляемых национальным правительствам. Действуя, скорее, как нестигаемый страж конвенций, чем как надзорный орган (см.: http://www.internationaldrugpolicy.net/reports/BeckleyFoundation_Report_07.pdf), МККН создает напряжение в отношениях с некоторыми государствами-участниками и с другими органами международной системы наркоконтроля.
- *Конфликт между МККН и ВОЗ относительно решений по включению новых наркотических средств и психотропных веществ в соответствующие списки или перечни.* В последние годы Комитет вышел за рамки своего мандата и стал по собственной инициативе предоставлять рекомендации государствам-участникам относительно перечней контролируемых веществ. Это особенно проблематично, потому что во всех подобных случаях рекомендации Комитета противоречат рекомендациям ВОЗ, органа ООН, ответственного за предоставление технических консультаций государствам-участникам по вопросам включения новых контролируемых веществ в соответствующие списки или перечни.
- *Постепенное изменение миссии.* Хотя мандат МККН четко определен в конвенциях, в настоящее время Комитет превышает свои полномочия, так, в последние годы он неправомерно расширил свою роль в международной системе наркоконтроля. Помимо прочего, об этом свидетельствует нынешнее отношение Комитета к государствам-участникам, с которыми он, по-видимому, считает себя как минимум равным, а также к другим органам системы ООН (например, к ВОЗ), по отношению к которым Комитет, по-видимому, считает себя вышестоящей структурой.
- *Культура секретности.* Все вышеупомянутые проблемы усложняются тем, что Комитет работает под завесой секретности. Например, все миссии, сообщения и письма Комитета (ежегодно их тысячи) являются секретными. Более того, на заседания Комитета не допускаются наблюдатели, а протоколы таких заседаний недоступны даже для государств-участников. В результате этой культуры секретности в МККН отсутствует какой-либо порядок отчетности, и Комитет, по-видимому, стал наименее прозрачным и самым секретным органом ООН. Секретариат МККН часто заявляет, что уникальный статус Комитета в системе ООН позволяет ему работать таким образом. На

самом деле существует много органов ООН, уполномоченных выполнять подобные роли, но им удается работать более открыто и теснее сотрудничать с государствами-участниками. МККН необходимо стать более прозрачным органом, отвечающим на озабоченность, высказываемую государствами-участниками, и вносящим взвешенную позицию, позволяющую помочь лицам, определяющим политику, выбрать правильный курс в сложных политических условиях, с которыми они постоянно сталкиваются.

(Подробное обсуждение всех четырех областей см. в: Международный комитет по контролю над наркотиками: Современные напряжения и варианты реформирования, Международный консорциум по вопросам политики в отношении наркотиков, Справочный документ 7, февраль 2008 [The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Option For Reform, International Drug Policy Consortium, Briefing Paper 7, February 2008], на английском языке: http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf)

УНП ООН – В собственном заявлении УПН ООН говорится, что «сравнительное преимущество Управления состоит в том, что оно действует как многосторонний орган, а именно как честный агент, не представляющий интересы какого-либо одного государства-участника». Однако в действительности финансовые и дипломатические соображения оказывают огромное влияние на реализацию этого «руководящего принципа», на то, какие проекты принимаются к исполнению и, в конечном счете, на общее функционирование УНП ООН. Сводный бюджет Управления, объединяющий бюджеты программ по наркотикам и преступности, приблизительно на 90% состоит из добровольных спонсорских пожертвований. Оставшиеся 10% выделяются из регулярного бюджета ООН, т.е. это фонды, выделяемые ООН в целом для оплаты персонала, основной инфраструктуры и некоторых видов деятельности. В последние годы со стороны спонсоров наблюдается возрастающая тенденция направлять свои добровольные взносы на конкретные проекты и виды деятельности. Так, например, в 2006-2007 гг. от 70 до 80 процентов добровольных пожертвований вносились как целевые средства. Поэтому в любой момент времени УНП ООН работает с неполным финансированием, когда большую часть запланированных видов деятельности невозможно начать, пока не будут привлечены необходимые финансовые средства, а большой круг спонсоров требует, чтобы Управление придерживалось именно их собственных приоритетов в политике и программах, хотя часто приоритеты разных спонсоров оказываются прямо противоположными. Такое положение с финансированием приводит к бесполезной политизации деятельности Управления и ослабляет его роль в системе ООН. Лучше всего УНП ООН работает, когда предоставляет государствам-участникам объективный анализ и экспертные оценки, а также когда руководит политическими дебатами, в которых высказываются противоположные позиции. Однако слишком часто Управление выступало как самостоятельный политический игрок, присоединяющийся к позиции конкретных государств-участников или просто отстаивающий эффективность существующих стратегий и программ.

УНП ООН, в соответствии со своим мандатом, в первую очередь акцентирует внимание на контрольных аспектах глобальной проблемы наркотиков, что иногда препятствует способности Управления достичь равновесия между этой обязанностью – минимизировать масштабы незаконного рынка – и связанными с проблемой наркотиков вопросами здравоохранения, развития и прав человека. В настоящее время ослаблены механизмы участия органов ООН, занимающихся этими проблемами, в процессе разработки политики и стратегии, что делает невозможной эффективную координацию политики с учетом противоречивых приоритетов (что все чаще реализуется на национальном уровне).

Хотя органы ООН по большей части придерживаются согласованной позиции по вопросам наркополитики, сохраняются, все же, и существенные противоречия. Они присутствуют как в рамках системы наркоконтроля, так и между этой системой и более широкими видами деятельности и целями ООН. Острота противоречий постоянно меняется, так как политика и наука, относящиеся к проблемам наркополитики, с течением времени изменяются. Тем не менее, можно, например, определить постоянно наблюдаемые различия в подходе между, с одной стороны, правоохранительной ориентацией УНП ООН и строгой нетерпимой позицией МККН относительно интерпретации конвенций и, с другой стороны, ориентацией на вопросы здравоохранения и развития и более широкой интерпретацией конвенций другими органами, такими как ЮНЭЙДС, Программа развития ООН, ВОЗ, Всемирный банк и Фонд народонаселения ООН. Более того, стратегии, в которых доминирует правоохранительный подход, демонстрируют отсутствие согласованности между некоторыми сегментами международной системы наркоконтроля и более широкими принципами прав человека, как они были определены в таких инструментах как Устав ООН и недавно принятые Цели развития на пороге тысячелетия.

Комиссия по наркотическим средствам – Одним из отрицательных последствий отсутствия согласованности системы является то, что подавляющее большинство делегатов государств-участников на главном форуме ООН, посвященном дискуссиям и формулированию политических решений в отношении наркотиков, являются специалистами в области иностранных дел и охраны правопорядка. Это укрепляет верховенство правоохранительного подхода к вопросу, который имеет намного более широкие социальные, медицинские и правозащитные аспекты.

Имеются также и процедурные трудности – в течение многие лет все споры в КНС решались путем консенсуса. Как отметил один аналитик, «Это означает, что каждое решение обычно приводится к самому низкому общему знаменателю, и что принимаются решения, наименее неприятные для наибольшего числа». Такой рабочий процесс также означает, что один член Комиссии может без труда заблокировать резолюцию. В результате часто ведется поиск решений, способных «сохранить лицо», что приводит к нечетким формулировкам в резолюциях. Более того, структура и окончательные формулировки резолюций часто также становятся предметом политических сделок между членами КНС, при этом на политические позиции членов Комиссии иногда могут оказывать влияние факторы, не относящиеся к проблеме наркоконтроля.

В результате на ежегодных встречах государств-участников, посвященных обсуждению наркополитики, неоправданно много времени и усилий тратится на заслушивание длинных самовосхваляющих заявлений государств-участников, и редко удается провести продуктивное обсуждение реальных дилемм, присущих системе, так как государства-участники стараются избегать дипломатических рисков и не поднимают сложных проблем.

И последнее, весь процесс происходит с очень ограниченным участием гражданского общества и, в частности, тех, кого данная проблема затрагивает в наибольшей степени (например, потребителей наркотиков или лиц, занимающихся культивированием). В других сферах деятельности ООН неправительственные организации намного активнее участвуют в процессе разработки политики (например, в ЮНЭЙДС, где представители НПО фактически принимают участие в работе Координационного совета этой программы). Однако в системе наркоконтроля НПО слишком часто воспринимаются как фактор, угрожающий качеству дискуссии, а не как экспертный ресурс, которым они потенциально могли бы стать.

Например, лица, занимающиеся культивированием растений, применяемых в производстве запрещенных наркотических средств, могут добавить подробную достоверную информацию в дискуссии на правительственном уровне о политике в странах-производителях.

КАКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗНИКАЮТ В СВЯЗИ С УПОМЯНУТЫМИ СЛАБОСТЯМИ?

Дебаты о структурной реформе могут быть очень сухими и иметь отдаленное отношение к жизни широких слоев населения. Однако слабости, которые мы определили в структурах системы наркоконтроля ООН, прямо привели к недостаточной реакции международного сообщества на некоторые насущные проблемы. Неспособность найти баланс при рассмотрении вариантов политических решений наиболее ярко проявилась в следующих областях, каждая из которых характеризуется повышенным вниманием к искоренению незаконной торговли за счет работы по устранению негативных последствий этого рынка:

- Профилактика передачи ВИЧ путем употребления инъекционных наркотиков. По оценкам, 10% от всех новых случаев ВИЧ-инфекции в мире (30 % за пределами Африки) приходится на долю лиц, употребляющих инъекционные наркотики. Эффективные профилактические медицинские меры доступны для правительств и международного сообщества уже 20 лет. Однако в настоящее время эти меры доступны лишь для менее 5 % представителей целевой группы. Это медленное и недостаточное реагирование до некоторой степени вызвано отсутствием руководства по этому вопросу со стороны системы ООН, так как медицинские меры, позволяющие потребителям наркотиков делать более безопасные инъекции, рассматриваются как подрывающие главную идею наркоконтроля.
- Противодействие преступлениям, связанным с наркотиками. Преступления, совершаемые потребителями наркотиков, наркодилерами и криминальными группами, участвующими в незаконном обороте наркотиков, наносят тяжкий вред отдельным лицам, сообществам и, в некоторых случаях, всему обществу. Усилия национальных и международных правоохранительных органов по реагированию на преступность, связанную с наркотиками, почти полностью направлены на решение задач, связанных с сокращением активности незаконного рынка наркотиков – показателями работы являются число конфискации, число арестов, число раскрытых преступных групп. К сожалению, даже успешные действия в этом направлении редко приводят к общему сокращению числа преступлений, связанных с наркотиками, так как новые участники этого рынка быстро заменяют тех, кто выбыл из строя благодаря действиям правоохранительных органов. На самом деле успешное раскрытие какой-либо конкретной сети часто приводит к росту преступности, так как конкурирующие группировки включаются в борьбу за территорию. Необходимо сместить фокус деятельности правоохранительных органов на задачи, связанные со снижением уровня преступности, прямо затрагивающей сообщества, например, направить основное внимание на имущественные преступления, совершаемые потребителями наркотиков, а также на насильственные преступления и запугивания, характерные для незаконной наркоторговли.
- Восстановление разрушенных обществ. В наибольшей степени от глобальной проблемы наркотиков страдают страны, где сосредоточено производство наркотиков (опиумные плантации в Афганистане и кокаиновые – в Колумбии). Такие страны попадают в порочный круг, где бедность и беззаконие создают условия для процветания производства и незаконного оборота наркотиков, в то время как коррупционное влияние наркоторговли блокирует любые попытки снизить уровень бедности и

установить законность и порядок. Единственным способом разорвать этот порочный круг является долгосрочное развитие легальной экономики и общественной деятельности, наряду с эффективными государственными институтами. В этой области специализируются такие органы как ПРООН и Всемирный банк, но их работа в этих странах дискредитирована и часто отступает на второй план, в то время как приоритет отдается краткосрочным задачам наркоконтроля.

- Обеспечение доступа к основным лекарственным средствам. Многие контролируемые вещества обоснованно используются как основные лекарственные средства. Опиаты, в частности, широко применяются как болеутоляющие средства, а также при лечении наркомании. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, болеутоляющие лекарственные средства недостаточно широко применяются в странах, где в общей сложности живет 80% населения всего земного шара, а лечение наркомании на основе опиатов в большинстве стран недоступно. Одной из причин отсутствия доступа к основным лекарственным средствам является характер ограничений со стороны органов наркоконтроля, налагаемых на производство и распределение этих веществ. Попытки найти баланс между содействием законным поставкам этих лекарственных средств и защитой от их утечки на черный рынок не удалось, и вина, в частности, лежит на МККН, который отдал приоритет наркоконтролю в ущерб задачам здравоохранения.
- Защита прав человека. ООН располагает набором договоров о правах человека, обеспечивающих основные права для всех граждан и инфраструктуру, которая изучает и критикует нарушения прав человека, где бы они ни происходили. Более того, государства-участники конвенций ООН о наркотиках связаны своими всеобъемлющими обязательствами по статьям 55 и 56 Устава ООН «содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод» (Устав ООН, 1945). Статья 103 Устава ООН гласит: «В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу» (Устав ООН, 1945). Однако система ООН по контролю над наркотиками часто грешит тем, что не замечает или смотрит сквозь пальцы на действия правительств (такие как содержание под стражей без суда, внесудебные казни или смертные приговоры), нарушающие эти нормы прав человека, если они выполняются ради задач наркоконтроля. Все органы ООН должны быть едины в осуждении таких действий, независимо от того, как они отражаются на рынке наркотиков.

МОЖНО ЛИ РАССМОТРЕТЬ ЭТИ ПРОБЛЕМЫ В НАСТОЯЩЕМ АНАЛИЗЕ?

За последние 10 лет мы много узнали о природе глобальной проблемы наркотиков и об эффективности наших усилий по реагированию на эту проблему, поэтому 2008 год можно считать подходящим моментом для рассмотрения вопроса о способах повышения эффективности системы. Однако на данном этапе неясно, рассматривают ли правительства этот анализ как серьезную возможность модернизировать систему наркоконтроля. Когда в 1998 году международное сообщество собралось на Специальную сессию Генеральной Ассамблеи ООН (ССГАООН), чтобы определить глобальный ответ на проблему запрещенных наркотиков, была принята декларация, обязывающая государств-участников к достижению значительных и измеряемых результатов в сокращении незаконного спроса и предложения наркотиков к 2008 году. Через десять лет, в 2008 году на заседании Комиссии по наркотическим средствам, государства-участники, официальные представители ООН и НПО проанализировали прогресс. На заседании присутствовали представители упоминавшихся выше подразделений. Исполнительный директор УНП ООН Антонио Коста

признал, что эти амбициозные цели не были достигнуты, однако он заявил, что глобальную проблему наркотиков удавалось сдерживать путем различных действий по эффективному сокращению спроса и предложения. Позиции государств-участников в дебатах очень расходились – в то время как многие страны (в основном европейские, но также несколько стран Латинской Америки и некоторые страны Азии и Океании) подчеркивали, что необходимо использовать этот анализ для устранения наблюдаемого дисбаланса и некоторых недостатков глобальной системы наркоконтроля, многие другие страны уделяли основное внимание необходимости оставаться лояльными к «духу» конвенций и практически применять нынешние стратегии, основанные на правоприменении.

Делегаты заседания КНС 2008 года подтвердили, что в марте 2009 года в Вене пройдет двухдневная политическая встреча на высшем уровне, на которой будет согласована схема следующего этапа политики ООН в отношении проблемы наркотиков. Материалы и доклады, предполагаемые к рассмотрению на этой встрече, будут разрабатываться в рамках пяти межправительственных рабочих групп, которые подготовят и представят проекты соответствующих документов для их рассмотрения на правительственном уровне. Эти рабочие группы будут заниматься следующими вопросами:

- Сокращение спроса (заседание с 15 по 17 сентября 2008 года)
- Сокращение предложения (заседание с 23 по 25 июня 2008 года)
- Отмывание денег (заседание с 30 июня по 2 июля 2008 года)
- Искоренение культивирования и альтернативное развитие (заседание с 2 по 4 июля 2008 года)
- Прекурсоры и стимулянты типа амфетамина (заседание с 17 по 19 сентября 2008 года).

Все эти заседания будут проходить в Вене. Неправительственные организации не могут присутствовать на этих заседаниях от своего имени, но государствам-участникам рекомендуется включить в состав своих делегаций «экспертов», в число которых могут входить представители НПО. Поэтому НПО должны приложить усилия, чтобы убедить своих коллег из государственных органов включить в состав делегаций экспертов, имеющих необходимую квалификацию. Так НПО смогут через членов делегаций озвучить свои идеи и предложения.

Таким образом, процесс анализа 2008-2009 гг. открывает существенную возможность по рассмотрению слабостей системы – для УНП ООН и государств-участников уже недостаточно просто заново утвердить существующие системы и программы. В этом отношении гражданское общество должно внести важный вклад за счет продвижения конструктивных идей о совершенствовании международной системы наркоконтроля и обеспечения того, чтобы представители правительств серьезно подготовились к встрече в 2009 году и высказывались, опираясь на опыт и общественное мнение, сложившееся в их странах.

КАКИЕ ВОПРОСЫ НЕОБХОДИМО ПРОАНАЛИЗИРОВАТЬ В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ?

Хотя организации гражданского общества по всему миру будут высказывать различные точки зрения и предлагать разные приоритеты для этого анализа, МКПН предлагает обратить внимание на четыре главных вопроса, в отношении которых, по мнению Консорциума, в этом процессе можно добиться реального улучшения стратегий и программ:

СТРУКТУРНАЯ РЕФОРМА – На национальном и местном уровне структуры по разработке, реализации и пересмотру политики в отношении наркотиков все чаще становятся

межведомственными, так как администрации осознают взаимосвязь между правоохранными, медицинскими и социальными аспектами этой проблемы. В большинстве стран в настоящее время приняты национальные стратегии, надзор над которыми осуществляют координационные органы, где представлены все соответствующие ведомства. Но в рамках программы ООН такого механизма не существует.

В отсутствие стратегического механизма, охватывающего всю систему, КНС и УНП ООН уделяют все внимание преступности и контролю, чтобы поддерживать и продвигать правоохранный взгляд. Эта позиция подкрепляется строгой интерпретацией конвенций со стороны МККН. В то же время, значительно более крупные органы ООН, имеющие дело с последствиями рынка наркотиков (например, ВОЗ, ЮНЭЙДС, ПРООН и органы по правам человека), играют только незначительную роль в разработке политики в отношении наркотиков и в осуществлении программ. На смену такому положению дел должна прийти система, в которой в духе истинного сотрудничества будет разрабатываться согласованная и целостная стратегия, отражающая баланс между задачами и стандартами всех соответствующих органов ООН (и, в отношении прав человека, фундаментальные принципы всей системы ООН). Запоздалая реализация версии Общесистемного плана действий 1998 года (ОПД) по контролю над злоупотреблением наркотиками могла бы предложить путь к решению многих этих проблем. Возрождение процесса ОПД также хорошо вписалось бы в более широкую программу реформы ООН, направленной на значительное повышение слаженности системы. Эта концепция, в рамках которой все органы ООН, имеющие общий интерес по любому конкретному вопросу, тесно сотрудничают, чтобы на высоком уровне согласовать стратегию и обеспечить координацию при ее популяризации и осуществлении, является одним из ключевых принципов, питающих нынешние попытки реформировать структуру ООН. Это особенно актуально в области наркоконтроля, так как влияние проблем, связанных с наркотиками (и непредвиденные последствия попыток ликвидировать наркоторговлю), затрагивает очень много аспектов политики и человеческой деятельности.

Попутной задачей является смещение фокуса в ролях как УНП ООН, так и МККН. Эти органы должны быть объективными и независимыми центрами знаний, которые оказывают государствам-участникам поддержку в деле анализа сложности проблем, связанных с наркотиками, на их территории, и в разработке эффективных ответных мер. Однако на практике слишком часто руководство этих двух органов присваивает себе политическую роль, отстаивая конкретную политическую точку зрения, даже несмотря на явно противоположные мнения государств-участников или различных органов ООН. Настоящий анализ 10-летнего опыта открывает возможность, которую следует использовать, чтобы уточнить роль каждого из этих двух органов ООН.

В случае УНП ООН это может означать значительное расширение исследовательской и аналитической функции Управления, а также работы по распространению среди государств-участников консультативных материалов и инструкций на основе полученной информации. Будущий анализ и завершение проходящего в настоящее время процесса сбора вопросников к годовым и двухгодичным отчетам также является идеальным периодом для переоценки и модернизации систем сбора данных УНП ООН, и для повышения точности и объективности его анализа. Важно отметить, что для любого существенного расширения научного потенциала УНП ООН и укрепления механизмов оценки также потребуется, чтобы спонсоры проявили желание предоставлять для этой цели финансовые средства на регулярной основе. Однако вероятность таких инвестиций повысится, если само Управление будет более

плодотворно работать со спонсорами, а не только направлять усилия на получение финансовых пожертвований, и расширит сотрудничество и контакты на всех этапах реализации программ, а также с другими органами.

В случае МККН это может означать, что Комитет вернется к выполнению своего первоначального мандата по определению функциональных слабостей в том, как государства-участники выполняют положения конвенций о наркотиках, вместо того, чтобы заниматься вопросами, которые должны относиться к компетенции национальных политических структур или других органов ООН. В этом контексте особое внимание следует обратить на процесс выбора членов МККН и их профессиональные качества, на роль Комитета в составлении перечней наркотических средств в рамках международных договоров, на культуру секретности СККН и на избирательный подход Комитета к выполнению его мандата. (См.: Международный комитет по контролю над наркотиками: Современные напряжения и варианты реформирования, Международный консорциум по вопросам политики в отношении наркотиков, Справочный документ 7, февраль 2008 [The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Option For Reform, International Drug Policy Consortium, Briefing Paper 7, February 2008], на английском языке: <http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000134> и «Уникальный для международных отношений?» Сравнение Международного комитета по контролю над наркотиками с другими договорными органами ООН [‘Unique in International Relations?’ A Comparison of the International Narcotics Control Board and the UN Treaty Bodies, IHRA, 2008], на английском языке: <http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000133>).

И, наконец, становится все труднее разбираться с нарастающими системными напряжениями в рамках системы ООН по контролю над наркотиками, в частности в том, что касается вопросов снижения вреда, внесения листа коки в перечень контролируемых веществ и защиты прав человека, без внимательного рассмотрения определенных аспектов самих конвенций. Этот политически чувствительный вопрос нельзя упускать из вида в постоянных дискуссиях по теме структурной реформы.

Документ о позиции МККН № 5

http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC_FivePolicyPrinciples_Exp5_EN.pdf

В этом документе МККН рассматривает некоторые из этих проблем более подробно, и в ближайшие месяцы мы намереемся выдвинуть конструктивные рекомендации относительно того, как можно создать функциональную структуру наркоконтроля. Эти рекомендации формулируются в соответствии с принципами, характерными для более широкой программы реформирования ООН.

СНИЖЕНИЕ ВРЕДА. В последние 20 лет эту фразу связывают, главным образом, с предоставлением лицам, употребляющим наркотики, медицинских средств и услуг, помогающих им избежать заражения ВИЧ и другими инфекционными заболеваниями, а также передозировок и других негативных последствий употребления наркотиков. В кругах, ответственных за наркополитику, это также стало чем-то вроде «политического футбола», так как эти направления деятельности представляют самое явное и наиболее распространенное отклонение от политики нулевой терпимости, при которой все усилия направляются исключительно на деятельность по минимизации или искоренению потребления наркотиков и рынков наркотических средств. Поэтому понятие снижения вреда приобретает все более важное значение для наркополитики и программ, особенно учитывая, что даже УНП ООН больше не заявляет, что цель заключается в искоренении потребления наркотиков, а

определяет свою цель как сдерживание рынков на современном уровне. МКПН, проявляя скептическое отношение к заявлениям о том, что цель по сдерживанию уже достигнута, считает, тем не менее, что это изменение дискурса позволяет сместить фокус международных усилий в направлении реагирования на пагубные последствия потребления наркотиков и рынков наркотических средств. Это должно означать, что более энергичные усилия будут направляться на снижение риска для здоровья вследствие употребления наркотиков, но также и на социальные последствия такой зависимости, воздействие на семейную и общественную жизнь, и на наркопреступность. Даже на арене правоохранных мер такое перенаправление фокуса будет означать движение от одержимого искоренения плантаций, конфискаций наркотиков и арестов потребляющих их лиц, к измерению успеха, например, в терминах минимизации влияния и прибылей организованной преступности, улучшения показателей развития или качества жизни, или сокращения коррупции, связанной с наркобизнесом.

Такое смещение фокуса окажет огромное влияние на планирование и разработку программ ООН – в течение многих лет на уровне ООН уделялось недостаточное внимание социальным и общественным последствиям употребления наркотиков, а органы ООН по контролю над наркотиками временами действовали как тормоз на пути развития крайне необходимых программ – например, по расширению профилактических мер против распространения ВИЧ-инфекции среди потребителей наркотиков. Более продуктивная будущая стратегия должна включать явную решимость органов ООН заниматься последствиями употребления наркотиков и рынков наркотических средств, а, следовательно, расширением программ по поддержке лечения наркозависимости, снижению уровня преступности, а также по профилактике ВИЧ. Имеются вполне явные признаки, особенно в области профилактики ВИЧ, что эта идея получает все большее признание в рамках системы ООН по контролю над наркотиками. Заявления, сделанные Антонио Мариа Коста на заседании КНС в 2008 году, подкрепленные текстами официальных документов УНП ООН, свидетельствуют о том, что этот орган окончательно сформулировал свою поддержку подходу по снижению вреда и оказанию медицинских услуг для профилактики ВИЧ-инфекции среди потребителей наркотиков. Антонио Коста заявил, что он не видит никаких противоречий между усилиями по сокращению объемов рынка и деятельностью по устранению его последствий. Сейчас наша задача состоит в том, чтобы эта растущая поддержка принципа снижения вреда была закреплена в результатах политического анализа, и чтобы УНП ООН занял более активную лидирующую позицию в расширении всесторонних мер по профилактике ВИЧ в пострадавших странах.

Документ о позиции МКПН № 2 [<http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000059>]

В этом документе данный вопрос рассматривается подробнее, и мы будем продолжать работу с государствами-участниками, чтобы в процессе анализа появились предпосылки для принятия этих концепций.

ПРОБЛЕМЫ СТРАН ПРОИСХОЖДЕНИЯ. Доминирующая стратегия принудительного искоренения плантаций и жесткого правоприменения по отношению к фермерам, выращивающим кокаиновые кусты и опийный мак, урожай которых затем частично попадает на нелегальный рынок, не смогла нанести сокрушительный удар по доступности запрещенных наркотиков. Несмотря на то, что с 2001 года в Афганистане присутствуют войска западных стран, объемы производства опиума в последние два года были выше, чем когда-либо. В то время как ООН сообщает о некотором сокращении объемов культивации

коки в Андском регионе в последнее время, в глобальном производстве кокаина не отмечается практически никаких изменений.

Однако эти усилия повлекли за собой серьезные негативные последствия для легитимного экономического и социального развития, а также для соблюдения прав человека в затронутых сообществах. Для большинства фермеров, которые выращивают урожай, используемый в производстве запрещенных наркотиков, это является их основным источником дохода. Ликвидация часто единственного источника дохода до создания альтернативных средств к существованию приводит к нисходящей спирали обнищания таких фермеров, что заставляет их заново высаживать те же растения, а это приводит к географической экспансии таких насаждений и дальнейшей деградации окружающей среды. Кроме того, программы принудительного искоренения часто ухудшают положение, вызывают социальные конфликты и политическое насилие, а также подрывают легитимность правительства.

Можно было бы возразить, что для этих кампаний нужно больше времени, и они, в конечном счете, дадут результаты; однако общий объем производства коки в Андском регионе возрос после запуска в 2000 году «Плана Колумбия», несмотря на миллиарды долларов американской помощи и обработку с воздуха более 750 000 гектаров посевов коки и плантаций опиумного мака. Данные, полученные из нескольких стран, где сократились объемы культивирования, свидетельствуют о том, что долгосрочное развитие реальных альтернативных средств к существованию через проекты сотрудничества для развития сообществ является намного более эффективным для сокращения, а в некоторых случаях для полной ликвидации посевов, предназначенных для нелегального рынка в этих странах. (Однако важно отметить, что до тех пор, пока спрос на запрещенные наркотики остается высоким, их производство будет мигрировать в другие регионы).

Эти реалии начинают находить понимание в рамках системы – в представленном на заседании КНС в 2008 году докладе исполнительного директора о «Плане действий международного сотрудничества в области искоренения посевов запрещенных наркосодержащих растений и альтернативного развития» отмечается, что «было мало свидетельств того, что ликвидация посевов сокращает незаконное культивирование в долгосрочной перспективе», и что программы альтернативного развития остаются неполноценными. Один из выводов, содержащихся в этом докладе, сводится к тому, что государствам рекомендуется включить стратегии альтернативного развития в более широкие национальные программы развития. Наиболее важным, по-видимому, является следующее заявление, содержащееся в докладе: «Оценивать альтернативное развитие следует с использованием показателей человеческого развития, а не только на основе статистических данных об объемах незаконного производства». Короче говоря, показатели наркоконтроля должны измеряться в данных о социально-экономическом развитии, а не о гектарах уничтоженных посевов или килограммах конфискованных наркотиков. На заседании КНС в 2008 году также была принята резолюция «Содействие устойчивости и целостности альтернативного развития как важного аспекта стратегии наркоконтроля», на основе уроков, извлеченных из успешного применения стратегии обеспечения альтернативных средств к существованию в Таиланде.

Признание того, что нынешние стратегии, направленные на ликвидацию посевов и альтернативное развитие, не привели к желаемым результатам, а также того, что необходимо использовать подход с обеспечением альтернативных средств к существованию, в котором социально-экономическое развитие ставится во главу угла международных усилий,

открывает важную возможность для разработки более эффективных альтернатив в процессе анализа ССГАООН. Рабочая группа, разрабатывающая этот план действий, должна использовать доклад исполнительного директора как отправную точку для более углубленного анализа того, как усилия по сокращению культивирования следует интегрировать в национальные и региональные программы развития, чтобы предоставить маргинальным группам сельского населения более широкие возможности зарабатывать себе на жизнь. Прекращение принудительной ликвидации посевов и предварительное внедрение альтернативных источников дохода является более гуманной и более эффективной стратегией ограничения культивирования коки и опийного мака для производства запрещенных веществ.

И последнее, на заседании КНС в 2008 году прошли оживленные дебаты о ежегодном докладе МККН за 2007 год и о листьях коки. В этом докладе содержится призыв соблюдать требование Конвенции 1961 года о том, что в течение 25 лет следует покончить с жеванием листьев коки, кроме того, составители доклада пошли еще дальше и ошибочно заявили, что эта практика может привести к «наркотической зависимости». В частности, делегация Боливии высказала возмущение в связи с тем, что МККН не проявляет уважения к традиционным местным обычаям и отказывается признавать достижения более поздних конвенций, в которых признается право на традиционное употребление. Поэтому вице-министр Хуго Фернандес заявил МККН, что Боливия подаст официальную заявку с просьбой исключить коку из Списка 1 Конвенции 1961 года. Боливия также выдвинула требование, чтобы вопрос о листьях коки и о правах коренного населения был включен в процесс анализа ССГАООН. Эти темы, несомненно, остаются дискуссионными по мере разворачивания процесса анализа.

Документ о позиции МКПН № 3 [<http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000064>]

В этом документе данные вопросы рассматриваются более подробно, и в 2008 году мы будем продолжать выдвигать предложения, которые можно включить в будущие стратегии международных действий в тех регионах, где культивируются растения, используемые в производстве запрещенных наркотиков.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА. Становится все более очевидным, что существует много аспектов реализации глобальной системы наркоконтроля, которые потенциально противоречат принципам прав человека и судебным нормам, поддерживаемым другими органами системы ООН.

С моральной точки зрения наркоторговля рассматривается не в качестве преступной деятельности, а, скорее, как «социальное зло» или «глобальная угроза». Потому людей, участвующих в наркоторговле в качестве производителей, дилеров или пользователей, часто рассматривают как однородную группу, несущую в себе угрозу для морали и общественного порядка, и, следовательно, не заслуживающую тех же прав и средств защиты, которые предоставляются «нормальным» гражданам. При том, что сейчас в мире насчитывается не менее 200 миллионов человек, употребляющих наркотики, эта точка зрения является явно нереалистичной и несостоятельной. Суть утилитарного подхода состоит в том, что строгое наказание является эффективным средством для сдерживания «зла», связанного с наркотиками, и для смягчения негативных социальных последствий. Согласно этой логике, чем суровее наказание, тем сильнее эффект сдерживания. Этот «принцип сдерживания» проверялся и изучался во многих странах и оказался недейственным – суровое соблюдение

законов о наркотиках и строгость наказаний не имеют прямой корреляции с распространенностью потребления наркотиков.

В результате применения такого морального подхода в богатых и бедных странах всех регионов мира люди, употребляющие запрещенные наркотики, оказались среди самых маргинализированных и стигматизированных групп населения. Они составляют группу, уникально уязвимую для широкого круга нарушений прав человека, включая неправомерные методы работы правоохранительных органов, массовые аресты, внесудебные казни, нападки на культуру коренных народов, отказы в предоставлении медицинских услуг и, в некоторых странах, смертную казнь в соответствии с законодательством, которое не обеспечивает соблюдения международных норм в области защиты прав человека. Например:

- В более чем 30 странах-членах ООН все еще сохраняется смертная казнь за преступления, связанные с наркотиками, включая, в некоторых случаях, хранение наркотиков. В некоторых из этих стран лица, совершившие преступления, связанные с наркотиками, ежегодно составляют значительную часть казненных преступников.
- Полицейские и военные акции, направленные на ликвидацию наркоторговли, могут приводить к внесудебным казням, пыткам и заключению под стражу без суда и следствия.
- Программы принудительной ликвидации плантаций, объявленных незаконными, часто являются насильственными и лишают бедных фермеров их семейного дохода без предоставления им какой-либо альтернативы.
- Запрещение культурных традиций коренных народов, связанных с потреблением растений, которые объявлены международными конвенциями о наркотиках запрещенными, является нарушением культурных прав, а также проявлением неуважения к культуре коренных народов.
- Усилия правоохранительных органов по выявлению, задержанию и наказанию лиц, употребляющих наркотики, могут приводить к нарушениям права на неприкосновенность частной жизни, норм уголовного процесса и принципа соразмерности назначаемых наказаний тяжести совершенных преступлений.
- Чрезмерно строгий контроль над распределением контролируемых веществ для их использования в медицине приводит к ограничению доступа к основным лекарственным средствам во многих частях мира, что подрывает право на здоровье десятков миллионов человек.

Несмотря на то, что в этих важных областях наблюдаются расхождения между политикой и практикой наркоконтроля, и несмотря на обязанность правительств и органов ООН, согласно Уставу ООН, защищать права человека и содействовать всеобщему уважению и соблюдению таких прав, этим вопросам уделяется мало внимания как со стороны Комиссии по наркотическим средствам, так и со стороны договорных органов ООН по правам человека. Члены МКПН все активнее привлекают внимание властей к этим вопросам, и проблемы прав человека уже начали привлекать внимание, хотя не всегда положительное:

- После публикации доклада МКПН о смертной казни глава УНП ООН и Верховный комиссар ООН по правам человека признали, что по этому вопросу необходима дальнейшая работа, и проводят встречи для обсуждения возможных вариантов действий.
- После публикации подготовленного Фондом Бекли обзора по вопросу наркоконтроля и прав человека (*Recalibrating the Regime: The Need for a Human Rights-Based Approach to International Drug Policy*, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Report 13, см. на

сайте: <http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000131>), в КНС был проведен семинар, посвященный этой проблеме. В работе семинара приняли участие представительные делегации многих стран, участники активно выступали и провели плодотворные дебаты.

- Делегация Уругвая в КНС внесла проект резолюции по правам человека. Вокруг этого проекта развернулись ожесточенные дебаты, при этом четко проявились различия между позицией многих стран, выступавших за укрепление подхода к наркоконтролю с учетом прав человека, и позицией меньшего числа стран, выступавших против такого подхода (некоторые из них открыто оспаривали статус положений о правах человека в Уставе ООН или их применимость к наркоконтролю).

Вопрос прав человека теперь явно включен в повестку дня системы наркоконтроля, и в ближайшие месяцы мы будем работать над тем, чтобы он снова оттуда не выпал. Посредством конструктивных контактов с органами ООН и с национальными правительствами мы стремимся способствовать более тесной работе УНП ООН с договорными органами по правам человека, более явному желанию МККН высказывать критику в адрес правительств, нарушающих согласованные нормы, и включению решительных формулировок в поддержку основанного на правах человека подхода к наркоконтролю в политические декларации встречи 2009 года.

КАК НПО МОГУТ ВКЛЮЧИТЬСЯ В ПРОЦЕСС?

В прошлом возможности участия НПО в процессах разработки наркополитики ООН были очень ограничены, но сейчас появились обнадеживающие признаки того, что ситуация меняется. У НПО, желающих внести свой вклад в эти дебаты и повлиять на результат, имеются следующие возможности:

ИНИЦИАТИВА «ПОСЛЕ 2008». Венский комитет НПО завершил серию консультативных семинаров для НПО во всех регионах мира. По результатам всех региональных семинаров были составлены отчеты, которые сейчас обрабатываются и объединяются в общий доклад НПО. Этот доклад в конце мая 2008 года будет размещен на сайте Венского комитета НПО (www.vngoc.org). Доклад будет рассматриваться на глобальной конференции НПО, которая пройдет в Вене в июле 2008 года. Выводы этой конференции будут направлены государствам-участникам и официально представлены на политической встрече в 2009 году. На сайте Венского комитета НПО также размещена анкета, которую НПО могут заполнить в режиме онлайн и отправить – информация из этих анкет также будет обработана и представлена лицам, определяющим политику.

ПРОГРАММА МКПН. Члены МКПН разрабатывают план правозащитной деятельности, который будет представлен для рассмотрения в ООН. Этот план основан на 5 принципах наркополитики [<http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000069>], но для НПО, в настоящее время не входящих в МКПН, нет никаких ограничений, и они также могут участвовать в этой работе. Если ваша организация поддерживает эти принципы и желает работать в рамках МКПН, чтобы они учитывались в процессе анализа, вы можете помочь нам разными способами, например:

- Помощь в разработке правозащитных идей и материалов. Мы регулярно проводим встречи и семинары, на которых обсуждается процесс анализа и принимаются решения о подходах к правозащитной деятельности. Следующая встреча, посвященная разработке программы МКПН, состоится в Вене в июле 2008 года.

- Расширение каналов связи с лицами, определяющими политику. Учитывая, что решения о будущей конфигурации наркоконтроля будут принимать национальные правительства, для нас жизненно важно максимизировать число и качество контактов с ответственными руководителями и политиками, которые будут представлять свои страны в процессе анализа. Поэтому НПО, причастным к этому процессу, необходимо постараться установить соответствующих лиц из руководства тех стран, в которых действует каждая неправительственная организация, установить с ними контакты, чтобы довести до их сведения позицию МКПН и оценить степень их поддержки или противодействия.
- Привлечение внимания НПО и государственных органов к смежным областям, таким как здравоохранение, развитие и права человека. Как упоминалось выше, влияние стратегий наркоконтроля на эти области до сих пор не получало должного внимания, и на уровне ООН отсутствует координация между соответствующими органами. Участвующие в этом процессе НПО могут помочь в определении ключевых фигур и в их привлечении к процессу.
- Мобилизация политического и общественного мнения. Большинство предыдущих встреч под эгидой ООН, посвященных обсуждению наркополитики, очень слабо освещались в СМИ и их материалы не рассматривались в парламентах – несмотря на важность проблемы лишь немногие обозреватели связывали процесс ООН с внутригосударственными проблемами наркоконтроля. Поэтому НПО должны стремиться пробудить интерес к этому процессу со стороны представителей СМИ и политиков в своих странах путем выявления заинтересованных журналистов в ключевых СМИ, публикаций статей и редакционных материалов, отражающих нашу правозащитную позицию, и стимулирования политических дебатов во время подготовки позиции государства по этому анализу.

НЕЗАВИСИМАЯ ПРАВОЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. Понятно, что какая-либо НПО (или группа НПО) может высказывать собственные идеи по обсуждаемым проблемам или предлагать правозащитные подходы, которые могут не вписываться в вышеупомянутые две структуры. Поэтому вы можете разрабатывать собственные планы и тактику правозащитной деятельности. Множественность позиций и подходов является признаком здоровой дискуссии, и МКПН будет продолжать активный обмен информацией с любыми группами, которые конструктивно работают над тем, чтобы повлиять на процесс анализа.

ЧТО БУДЕТ ДАЛЬШЕ?

МКПН будет продолжать разрабатывать конструктивные предложения, которые государства-участники рассмотрят в процессе анализа, и предоставлять информацию и поддержку своим членам и другим НПО в их правозащитной деятельности. Обновленные версии информации о процессе и наши рекомендации относительно результатов будут разрабатываться и распространяться по мере разворачивания процесса анализа. Для НПО будут организованы регулярные встречи, посвященные обсуждению новых вопросов, заслуживающих включения в повестку дня, и согласованию планов правозащитной деятельности.

