

С НАРКОТИКАМИ

ДОКЛАД ГЛОБАЛЬНОЙ
КОМИССИИ ПО ВОПРОСАМ
НАРКОПОЛИТИКИ

ИЮНЬ 2011

ДОКЛАД ГЛОБАЛЬНОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСАМ НАРКОПОЛИТИКИ

Более подробная информация о Комиссии на сайте:
www.globalcommissionondrugs.org

Или по электронной почте:
declaration@globalcommissionondrugs.org

СОСТАВ КОМИССИИ

Кофи Аннан, бывший Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, Гана

Луиза Арбур, бывший Верховный комиссар ООН по правам человека, президент Международной кризисной группы, Канада

Ричард Брэнсон, предприниматель, защитник социальных свобод, основатель Virgin Group, один из основателей The Elders, Великобритания

Фернанду Энрике Кардозу, бывший президент Бразилии (председатель)

Марион Касперс-Мерк, бывший Государственный секретарь Федерального министерства здравоохранения Германии

Мария Каттауи, член Совета директоров Petroplus Holdings, бывший Генеральный секретарь Международной торговой палаты, Швейцария

Рут Дрейфус, бывший Президент Швейцарии и Министр внутренних дел

Карлос Фуэнтес, писатель и общественный деятель, Мексика

Сезар Гавирия, бывший Президент Колумбии

Асма Джахангир, правозащитник, бывший Специальный докладчик ООН по вопросу о внесудебных, произвольных казнях и расправах, Пакистан

Мишель Казачкин, исполнительный директор Глобального фонда по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией, Франция

Марио Варгас Льюса, писатель и общественный деятель, Перу

Георгиос Папандреу, Премьер-министр Греции

Джордж Шульц, бывший Государственный секретарь США (почетный председатель)

Хавьер Солана, бывший Верховный представитель Европейского Союза по вопросам внешней политики и безопасности, Испания

Торвальд Столтенберг, бывший Министр иностранных дел и Верховный комиссар ООН по делам беженцев, Норвегия

Пол Волкер, бывший Председатель Федеральной резервной системы США и Консультативного совета при Президенте США по экономическому восстановлению

Джон Уайтхед, банкир, государственный служащий, председатель Мемориального фонда Всемирного торгового центра, США

Эрнесто Седильо, бывший Президент Мексики

РЕЗЮМЕ

Глобальная война с наркотиками проиграна с разрушительными последствиями для личности и общества по всему миру. Сейчас - спустя пятьдесят лет после того, как была ратифицирована Единая конвенция ООН о наркотических средствах, и сорок лет после того, как президент Никсон объявил о войне правительства США с наркотиками, - встала срочная необходимость фундаментальных реформ национальной и глобальной политики.

Несмотря на огромные затраты средств на уголовные преследования и репрессивные меры в отношении производителей наркотиков, наркоторговцев и потребителей запрещенных наркотических средств, сейчас уже очевидно, что реально сократить предложение или потребление наркотиков не удалось. Любая якобы одержанная победа над одним источником поступления наркотиков или над одной распространяющей их организацией почти мгновенно аннулируется появлением других источников и торговцев. Репрессии в отношении потребителей мешают проводить мероприятия по охране здоровья, направленные на снижение распространения ВИЧ/СПИДа, числа передозировок со смертельным исходом и других вредных последствий употребления наркотиков. Государство расходует деньги на реализацию бесполезных стратегий по сокращению предложения наркотиков и на содержание людей в местах лишения свободы, вместо того чтобы вкладывать средства в экономически эффективные и научно обоснованные меры по снижению спроса на наркотики и наносимого ими вреда.

Наши принципы и рекомендации можно свести к следующему:

Прекратить криминализацию, маргинализацию и стигматизацию людей, которые употребляют наркотики, но при этом не причиняют вреда другим людям. Разоблачать, а не укреплять распространенные заблуждения относительно наркорынков, наркопотребления и наркозависимости.

Поощрять внедрение государствами экспериментальных моделей правового регулирования оборота наркотиков с целью подорвать мощь организованной преступности и защитить здоровье и безопасность своих граждан. Эта рекомендация особенно касается каннабиса, но мы поддерживаем и другие экспериментальные модели декриминализации и правового регулирования, которые помогут достичь указанных целей и послужат образцами для других стран.

Предлагать медико-профилактическую помощь и лечение всем, кому они требуются. Обеспечить доступность различных методов лечения, т.е. не только метадоновой и бупренорфиновой терапии, но и программ героиновой поддерживающей терапии, доказавших свою эффективность во многих странах Европы и в Канаде. Внедрять программы обмена шприцев и другие меры по снижению вреда с установленной эффективностью в деле сокращения распространенности ВИЧ и других передаваемых через кровь инфекций, а также смертельных передозировок. Уважать права людей, употребляющих наркотики. Отменить жестокое обращение с людьми якобы с целью их лечения - в том числе лишение свободы, принудительный труд, физическое и психо-

логическое насилие - которые противоречат стандартам и нормам прав человека и лишают людей права на самоопределение.

Применять большинство из вышеназванных принципов и правил и в отношении участников «нижнего» сегмента наркорынка - фермеров, наркокурьеров, мелких торговцев. Многие из них сами являются жертвами насилия и запугивания либо имеют наркотическую зависимость. То, что в последние несколько десятилетий десятки миллионов этих людей были арестованы и посажены в тюрьму, привело лишь к переполненности тюрем, разрушению семей и человеческих жизней, но не помогло сделать запрещенные наркотики менее доступными, а преступные организации - менее могущественными. Практически нескончаем поток людей, готовых заниматься такой деятельностью, чтобы улучшить свою жизнь, обеспечить свою семью, вырваться из нищеты. Средства, выделяемые на борьбу с наркотиками, лучше было бы направлять на иные меры.

Репрессивные меры следует нацелить на криминальные структуры, но бороться с ними надо таким образом, чтобы ограничить их могущество и масштабы влияния, ставя на первое место снижение уровня насилия и запугивания людей. Усилия правоохранительных органов должны быть направлены не на сокращение наркорынков как таковых, а на снижение причиняемого ими ущерба конкретным людям, сообществам, национальной безопасности.

Вкладывать средства в такую деятельность, которая способна изначально удержать молодежь от употребления наркотиков, а уже употребляющих уберечь от еще более серьезных проблем. Отказаться от упрощенческих лозунгов "скажи нет наркотикам" и от политики "нулевой терпимости к наркотикам", а вместо этого направить усилия на просветительскую работу на основе достоверной информации и на реализацию профилактических программ по выработке социальных навыков по взаимодействию со сверстниками. Наибольшего успеха в профилактике можно достичь посредством специальных программ для конкретных групп риска.

Начать реформирование режима глобального запрета наркотиков. Вместо политики и стратегии борьбы с наркотиками, продиктованных идеологическими соображениями и политической конъюнктурой, проводить финансово ответственную политику и стратегию, в основе которых лежат научные данные и забота о здоровье, безопасности и правах человека, и применять адекватные критерии их оценки. Пересмотреть списки наркотических средств на предмет очевидных несоответствий - например, неправильной классификации каннабиса, листьев коки и MDMA (экстази). Обеспечить соответствующее толкование и (или) пересмотр международных конвенций, чтобы создать условия для разумных экспериментов с программами снижения вреда, декриминализацией и нормативным регулированием.

Отменить табу на обсуждение и реформирование наркополитики. Пришло время действовать!

ВВЕДЕНИЕ

ОЦЕНОЧНЫЕ ДАННЫЕ ООН О ЕЖЕГОДНОМ ПОТРЕБЛЕНИИ НАРКОТИКОВ С 1998 ПО 2008 ГОД

	Опиаты	Кокаин	Марихуана
1998	12,9 млн.	13,4 млн	147,4 млн
2008	17,35 млн.	17 млн	160 млн
Рост (%)	34.5%	27%	8.5%

Глобальная война с наркотиками проиграна. Пятьдесят лет назад, когда была принята Единая конвенция ООН о наркотических средствах, и 40 лет назад, когда Президент Никсон объявил о войне с наркотиками, политики верили, что жесткие правоохранительные меры в отношении лиц, причастных к производству, распространению и употреблению наркотиков, позволят сократить рынки героина, кокаина и каннабиса, а в конечном итоге построить «мир, свободный от наркотиков». Но на самом деле рынок нелегальных наркотиков - контролируемый в основном организованной преступностью - за этот период значительно вырос в глобальном масштабе. Хотя оценочные данные о глобальном потреблении наркотиков за весь 50-летний период отсутствуют, анализ последних 10 лет^{1,2,3,4} показывает, что этот рынок очень велик и постоянно растет:

Несмотря на все более убедительные доказательства того, что нынешняя политика не достигает поставленных целей, большинство отвечающих за наркополитику структур национального и международного уровня стараются избежать открытого критического взгляда на ситуацию и обсуждения альтернативных вариантов.

Отсутствие инициаторов перемен в сфере наркополитики и побудило нас создать эту Комиссию, поскольку мы считаем, что пришло время для серьезного, всестороннего и широкого пересмотра существующих стратегий реагирования на такое явление, как наркотики. Отправной точкой для подобного пересмотра является признание того, что глобальная проблема наркотиков представляет собой не войну, которую надо выиграть, а комплекс взаимосвязанных медицинских и социальных проблем, которые нужно решать.

Члены Комиссии договорились о четырех основных принципах, которые должны лечь в основу национальной и международной политики и стратегии в отношении наркотиков, и приняли одиннадцать рекомендаций относительно дальнейших действий.

ПРИНЦИПЫ

1. Наркополитика должна быть основана на серьезных эмпирических и научных данных. Главным показателем успеха должно стать снижение вреда, причиняемого здоровью, безопасности и благополучию человека и общества.

За 50 лет, прошедшие с тех пор как ООН инициировала поистине глобальную систему запрета наркотиков, мы многое узнали о характере и моделях производства, распространения, употребления наркотиков и развития наркозависимости, а также об эффективности наших попыток снизить остроту этих проблем. Хотя можно понять веру первоначальных создателей этой системы (в свете недостаточных объективных данных на тот момент) в то, что можно полностью покончить с производством и употреблением наркотиков, сейчас уже ничем нельзя оправдать игнорирование научных доказательств и практического опыта, накопленных за прошедшие годы. Но по-прежнему политику и стратегию борьбы с наркотиками на всех уровнях слишком часто формируют под влиянием идеологии и политической конъюнктуры и слишком мало внимания обращают на сложный и комплексный характер наркорынка, наркопотребления и наркозависимости.

Чтобы политика была эффективной, у нее должна быть четко определена цель. В Единой конвенции ООН о наркотических средствах 1961 года указано, что конечной целью создаваемой системы являются «здоровье и благополучие человечества».

Это напоминает нам о том, что политика борьбы с наркотиками изначально разрабатывалась и внедрялась в надежде на достижение конкретных результатов с точки зрения снижения вредных последствий для каждого человека и всего общества – для сокращения уровня преступности, сохранения здоровья населения, обеспечения экономического и социального развития. Однако о достигнутых успехах в войне с наркотиками мы судим по совершенно другим критериям, отражающим процесс борьбы – количество арестов, объем изъятых наркотиков, жесткость наказания за наркопреступления. Эти показатели свидетельствуют о том, как жестко мы ведем войну, но не о том, насколько успешно мы укрепляем здоровье и благополучие человечества.

2. В основу наркополитики должны быть положены принципы прав человека и общественного здравоохранения. Мы должны прекратить стигматизацию и маргинализацию людей, которые употребляют определенные наркотические вещества, а также тех, кто в небольших объемах выращивает, производит и распространяет наркотики, и должны относиться к людям, зависимым от наркотиков, как к пациентам, а не как к преступникам.

В основе всех аспектов национальной и международной политики лежат определенные фундаментальные принципы. Они закреплены во Всеобщей декларации прав человека и во многих последующих международных договорах. В контексте наркополитики особенно актуальны право на жизнь, на здоровье, на процедурную защиту и справедливое судебное разбирательство, на свободу от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, на свободу от рабства, и свободу от дискриминации. Эти права являются неотъемлемыми, и их соблюдение приоритетно по отношению к другим международным соглашениям, в том числе конвенциям по контролю оборота наркотиков. Как заявила Верховный комиссар ООН по правам человека Наванетхем Пиллэй: «Люди, употребляющие наркотики, не отказываются от своих прав. Слишком часто потребители наркотиков страдают от дискриминации, от принуждения к лечению, от маргинализации, и нередко им наносят большой вред такие подходы к решению проблемы, при которых чрезмерное внимание уделяется уголовному преследованию и наказанию и недостаточное – снижению вреда и уважению прав человека»⁵.

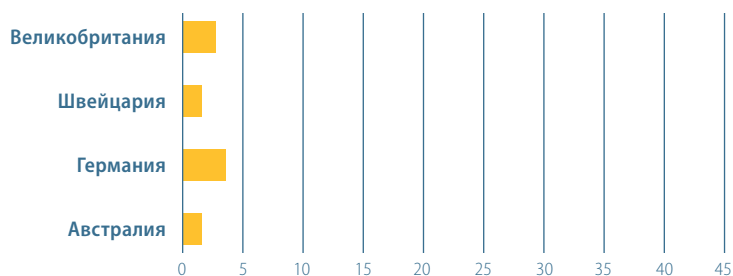
Ряд широко признанных и доказавших свою эффективность мер общественного здравоохранения^{6,7} (их обычно называют снижением вреда – такой подход включает в себя обмен шприцев и лечение доказавшими свою эффективность препаратами метадон или бупренорфин) позволяют свести к минимуму риск смертности от передозировок, а также распространения ВИЧ и других инфекций, передающихся через кровь⁸. Тем не менее, многие государства недостаточно применяют эти меры из боязни, что охраняя здоровье употребляющих наркотики людей, они подрывают идею «жесткой политики в отношении наркотиков». Но в этом нет логики – совершенно недопустимо жертвовать здоровьем и благополучием отдельной группы граждан при наличии эффективных средств охраны здоровья и к тому же повышать риск для всего общества.

ПРИНЦИПЫ

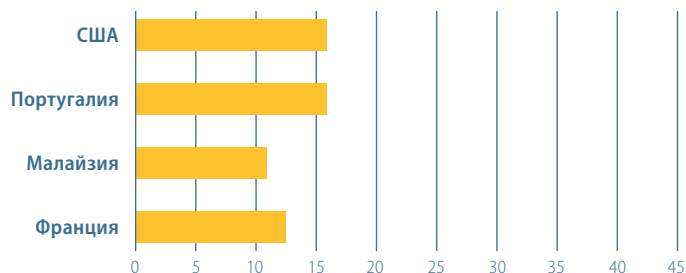
(ПРОДОЛЖЕНИЕ)

ВЛИЯНИЕ НАРКОПОЛИТИКИ НА РАСПРОСТРАНЕНИЕ ВИЧ СРЕДИ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ИНЪЕКЦИОННЫХ НАРКОТИКОВ¹²

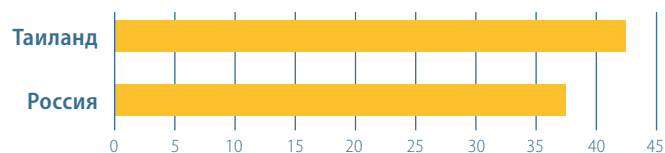
Выборка стран, последовательно внедрявших комплексные стратегии снижения вреда. Распространенность ВИЧ-инфекции среди потребителей инъекционных наркотиков (%)



Выборка стран, внедривших стратегии снижения вреда частично, либо на более поздних этапах эпидемии. Распространенность ВИЧ-инфекции среди потребителей инъекционных наркотиков (%)



Выборка стран, последовательно противодействовавших крупномасштабному внедрению стратегий снижения вреда, несмотря на наличие инъекционного употребления наркотиков и совместного использования шприцев. Распространенность ВИЧ-инфекции среди потребителей инъекционных наркотиков (%)



В странах, где достаточно рано были реализованы программы снижения вреда и стратегии общественного здравоохранения, отмечен стабильно низкий уровень ВИЧ-инфекции среди лиц, употребляющих инъекционные наркотики. Подобным же образом, страны, которые ответили на увеличение распространенности ВИЧ среди потребителей наркотиков введением программ снижения вреда, добились успеха в сдерживании и предотвращении дальнейшего распространения ВИЧ-инфекции. И, напротив - во многих странах, которые в ответ на увеличение темпов передачи ВИЧ в связи с употреблением наркотиков сделали упор на репрессии и устрашение, отмечается самая высокая распространенность ВИЧ среди потребителей наркотиков.^{9,10,11}

Проблемой является и неизбирательный подход к борьбе с «незаконным оборотом наркотиков» («наркотрафиком»). Многие участники наркорынка сами являются жертвами насилия и запугивания либо наркозависимыми. Пример тому - наркокурьеры, которых иногда называют «мулами»: они играют наиболее заметную и опасную роль в цепочке транспортировки и доставки наркотиков. В отличие от главарей организаций, занимающихся наркотрафиком, курьеры обычно не имеют обширного уголовного прошлого и судимостей за насильственные преступления, а занимаются наркоторговлей главным образом, чтобы заработать себе денег на наркотики, поскольку сами наркозависимы. Мы не должны относиться ко всем арестованным за торговлю наркотиками как виновным в равной степени - многие действуют по принуждению или вынуждены прибегать к отчаянным мерам из-за собственной зависимости или трудного материального положения. Неправильно было бы наказывать таких людей так же, как и членов организованных преступных групп, контролирующих наркорынок.

Наконец, многие страны по-прежнему реагируют на проблемы наркозависимых людей карательными мерами и стигматизацией. Но наркотическая зависимость - сложное заболевание, вызванное целым комплексом причин - социальных, психологических и физиологических (например, тяжелыми условиями жизни, психологической травмой или эмоциональными проблемами). Попытки справиться с этим сложным заболеванием посредством наказания пациента неэффективны; гораздо большего успеха можно достичь с помощью целого ряда научно-обоснованных методов лечения наркозависимости. В странах, где к наркозависимым гражданам относятся как к пациентам, нуждающимся в лечении, а не преступникам, заслуживающим наказания, отмечены очень хорошие результаты с точки зрения снижения уровня преступности, улучшения здоровья людей и преодоления наркозависимости.

ПАЦИЕНТЫ, А НЕ ПРЕСТУПНИКИ: БОЛЕЕ ГУМАННЫЙ И ЭФФЕКТИВНЫЙ ПОДХОД

Пример первый: Швейцария¹³

В Швейцарии в ответ на серьезные и весьма очевидные проблемы с наркотиками, отмеченные на всей территории страны в 1980-х годах, был реализован новый комплекс стратегий и программ (включая программы героиновой заместительной терапии) на основе медицинского, а не уголовно-карательного подхода. Последовательная реализация этой политики привела к общему сокращению числа героинозависимых, а также к ряду других положительных результатов. Главное исследование¹⁴ на эту тему показало, что:

“Героиновая заместительная терапия целенаправленно предоставлялась проблемным (тяжелым) потребителям наркотиков. При этом исходили из предположения, что 3000 таких наркозависимых составляют около 10 -15 % всех потребителей героина в Швейцарии и обеспечивают 30 - 60% спроса на героин на черном рынке. Активно принимая участие в торговле наркотиками и других видах преступлений, они также служили связующим звеном между оптовыми продавцами и рядовыми потребителями. Поскольку эти наиболее тяжелые потребители нашли стабильный и легальный источник наркотиков, сократился их спрос на наркотики на черном рынке, а также необходимость торговать героином и совершать другие правонарушения.

Программа заместительной героиновой терапии оказала тройное воздействие на рынок наркотиков:

- Существенно сократился спрос со стороны наиболее интенсивных потребителей, что повлияло на жизнеспособность наркорынка. (Например, количество новых зарегистрированных наркозависимых в Цюрихе в 1990 году составило 850 человек; к 2005 году их число сократилось до 150).
- Снизился уровень других видов преступности, связанной с наркорынком. (Например, среди участников героиновой программы отмечалось 90-процентное сокращение имущественных преступлений).
- Поскольку со швейцарского рынка ушли местные наркозависимые и дилеры, несистемным потребителям стало труднее устанавливать контакты с продавцами“.

Пример второй: Великобритания¹⁵

Проведенное в Великобритании исследование эффективности направления наркозависимых в программы лечения как альтернативы тюремному заключению наглядно продемонстрировало сокращение частоты правонарушений после такого лечения. Помимо самоотчетов респондентов, исследователи пользовались учетными данным правоохранительных структур о совершенных уголовных преступлениях. Исследование показало, что число уголовных дел в отношении 1476 наркопотребителей в течение нескольких лет после лечения снизилось на 48% по сравнению с периодом до лечения.

Пример третий: Нидерланды^{16,17,18}

Из 15 стран Европейского союза в Нидерландах самый низкий процент людей, употребляющих инъекционный героин, и не наблюдается притока новых проблемных потребителей. Героин потерял свою привлекательность для основной массы молодежи и считается «тупиковым наркотиком». Число проблемных потребителей героина значительно снизилось, а их средний возраст значительно увеличился. В число широкомасштабных низкопороговых служб наркологического лечения и снижения вреда входят программы обмена шприцев и выдачи метадона и героина по рецептам под строгим контролем.

Практика выдачи героина по рецепту в Нидерландах привела к снижению числа мелких преступлений и нарушений общественного порядка, а также оказала положительное влияние на здоровье людей, страдающих от наркозависимости. В 2001 году оценочное число героинозависимых в Нидерландах составляло 28 - 30 тысяч. К 2008 году их число сократилось до 18 тысяч. Популяция голландских потребителей опиатов “стареет”; наряду с этим сократилась доля молодых потребителей опиатов (в возрасте 15-29 лет) среди получающих лечение по поводу наркозависимости.

ПРИНЦИПЫ

(ПРОДОЛЖЕНИЕ)

3. Разработка и реализация наркополитики должны быть предметом общей глобальной ответственности, но наряду с этим они должны учитывать различные политические, социальные и культурные реалии. Политика призвана уважать права и потребности людей, затронутых проблемами изготовления, оборота и потребления наркотиков, как это явным образом указано в Конвенции 1988 года о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Система ООН по контролю над наркотиками построена на идее, что все государства должны совместно решать проблему существования наркорынков и другие сопутствующие проблемы. Это разумная отправная точка; несомненно, ответственность за такую работу должны нести совместно страны производства, страны транзита и страны потребления (хотя различия между ними постепенно сглаживаются, поскольку во многих странах присутствуют все три элемента).

Тем не менее, идея совместной ответственности слишком часто становится своего рода «смирительной рубашкой» и тормозит разработку политики и реализацию экспериментальных моделей. ООН (посредством Международного комитета по контролю над наркотиками) и, в особенности, США (в первую очередь за счет процесса «сертификации») на протяжении последних 50 лет изо всех сил стремятся к тому, чтобы все страны мира в своей наркополитике приняли единый и неизменный подход – одни те же законы, один и тот же жесткий силовой контроль их соблюдения. Но по мере того, как правительства все лучше понимают сложность проблемы и рассматривают различные варианты ее решения на своей территории, многие страны начали пользоваться предусмотренными в конвенциях элементами гибкости, чтобы попробовать применить новые стратегии и программы, такие как инициативы по декриминализации или программы

снижения вреда. Когда такие меры предполагают более толерантный подход к употреблению наркотиков, на соответствующее государство начинают оказывать международное дипломатическое давление с целью «не допустить нарушения целостности Конвенции», даже если политика государства основана на законе, ведет к успешным результатам и пользуется поддержкой населения страны.

К числу недавних примеров такого давления (которое можно назвать своего рода «антинаркотическим империализмом») относится реакция на предложение правительства Боливии исключить жевание листьев коки из разделов Конвенции 1961 года о запрете всех видов немедицинского употребления наркотиков. Хотя в нескольких научных исследованиях доказано,¹⁹ что традиционная практика жевания листьев коки не связана ни с одним из вредных аспектов международного кокаинового рынка и, что явное большинство населения Боливии (и соседних стран) поддерживает такую поправку, многие богатые страны, где присутствует потребление кокаина (в первую очередь США) выдвинули формальное возражение против поправки²⁰.

Позиция, согласно которой международная система наркоконтроля должна оставаться неизменной и любая поправка - сколь бы она ни была разумной или незначительной - угрожает целостности всей системы, весьма недалководна. Как и все многосторонние договоры, конвенции о контроле оборота наркотиков должны быть предметом постоянного пересмотра и модернизации в свете многообразных и меняющихся обстоятельств. В частности, правительства стран должны иметь возможность в порядке эксперимента вводить ответные меры, наиболее соответствующие условиям страны. Анализ и обмен опытом является важнейшим аспектом определения эффективности различных подходов, а представление, будто бы все страны должны иметь абсолютно одинаковые законы, запреты и программы, налагает ненужные и непродуктивные ограничения.

НЕЗАПЛАНИРОВАННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

То, как велась война с наркотиками, привело к обширным негативным последствиям для всего общества в странах производства, транзита и потребления наркотиков. Бывший исполнительный директор Управления ООН по наркотикам и преступности Антонио Мария Коста кратко описал эти негативные последствия в виде пяти основных категорий:

1. Рост «огромного криминального черного рынка», финансируемого за счет выросших в результате риска прибылей, которые приносит удовлетворение международного спроса на запрещенные наркотики.
2. Значительное смещение политики как результат выделения дефицитных ресурсов на финансирование широкомасштабной деятельности правоохранительных структур по борьбе с этим криминальным рынком.
3. Географические перемещения, нередко называемые «эффектом воздушного шара», когда производство наркотиков перемещают с места на место, чтобы ускользнуть от внимания правоохранительных органов.
4. Замещение одних психоактивных веществ другими или переход потребителей к новым веществам, когда ранее предпочитаемый ими наркотик становится трудно достать - например, из-за преследования со стороны полиции.
5. Негативное восприятие потребителей наркотиков обществом, в результате чего они страдают от стигматизации, маргинализации и социальной изоляции²¹.

4. Наркополитика должна осуществляться на комплексной основе с участием семьи, школы, специалистов в области общественного здравоохранения и в области развития, а также лидеров гражданского общества в сотрудничестве с правоохранительными органами и другими соответствующими государственными органами.

При существующем силовом и карательном подходе неудивительно, что ведущими силами в реализации системы наркоконтроля являются полиция, пограничные войска и военные под руководством Министров юстиции, безопасности и внутренних дел. На многостороннем уровне в региональных структурах и в Организации Объединенных Наций преобладают те же самые интересы. Хотя правительства все чаще признают, что силовые стратегии борьбы с наркотиками должны быть

лишь частью комплексного подхода наряду с социальными программами и мероприятиями общественного здравоохранения, модернизация структур, занимающихся разработкой политики, распределением бюджетных средств и реализацией программ пока запаздывает.

Такая институциональная динамика препятствует внедрению объективной и научно-обоснованной политики. Это не просто теоретическая проблема - все новые и новые научные исследования^{22,23} указывают на то, что государство может обеспечить гораздо более благоприятный финансовый и социальный эффект для всего общества, если будет вкладывать средства в охрану здоровья и социальные программы, вместо того чтобы финансировать меры по снижению предложения наркотиков и правоохранительную деятельность. Тем не менее, в большинстве стран имеющиеся ресурсы по преимуществу тратятся на силовое обеспечение законов о наркотиках и наказание людей, употребляющих наркотики²⁴.

Отсутствие согласованности еще более заметно на уровне Организации Объединенных Наций. Для формирования глобального режима наркоконтроля потребовалось создание трех органов надзора за осуществлением конвенций - Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), Международного комитета по контролю над наркотиками (МККН) и Комиссии по наркотическим средствам (КНС). Данная структура зиждется на концепции, что международный контроль над наркотиками - это прежде всего борьба с преступностью и преступниками. Неудивительно, что по самой своей природе такая структура заинтересована в дальнейшем преобладании силовых методов, а для руководства составляющих ее органов традиционно наиболее близкой и знакомой является именно правоохранительная деятельность.

Теперь, когда характер вызовов в области наркополитики изменился, должны измениться и институты. Глобальная наркополитика должна формироваться на основе общих стратегий всех заинтересованных учреждений ООН - включая, разумеется, УНП, но также с участием ЮНЭЙДС, ВОЗ, ПРООН, ЮНИСЕФ, Организации по гендерному равенству (ООН-Женщины), Всемирного банка и Управления Верховного комиссара по правам человека. Особое беспокойство вызывает тот факт, что в настоящий момент Всемирная организация здравоохранения играет лишь незначительную роль в системе наркоконтроля, несмотря на то, что антинаркотические конвенции дают ВОЗ особый мандат в этой сфере.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- 1. Нарушить табу. Вести открытые дискуссии и продвигать меры, которые эффективно сокращают потребление, а также предупреждают и снижают вред, связанный как с употреблением наркотиков, так и с наркоконтролем. Увеличить финансовые вложения в проведение научных исследований и анализа эффективности различных стратегий и программ²⁵.**

Политическое руководство и общественные деятели должны иметь мужество произнести публично то, что многие из них признают в частном порядке: что имеющиеся факты неопровержимо доказывают несостоятельность репрессивных стратегий в решении проблемы наркотиков и что война с наркотиками не выиграна и не может быть выиграна. У правительств есть полномочия применять сочетание различных политических мер сообразно своей ситуации и решать проблемы наркорынка и наркопотребления так, чтобы добиться гораздо более позитивного влияния на уровень преступности, наряду со снижением социального и медицинского вреда.

- 2. Вместо уголовного преследования и наказания людей, употребляющих наркотики, предложить медико-профилактическую помощь и лечение тем, кто в них нуждается.**

«Война с наркотиками» была основана на идее о том, что угроза ареста и сурового наказания удержит людей от употребления наркотиков. На практике эта гипотеза была опровергнута - многие страны, в которых приняты жесткие законы и широко применяется арест и тюремное заключение потребителей наркотиков и мелких дилеров, отмечен более высокий уровень потребления наркотиков и сопутствующих проблем, нежели в странах с более толерантным подходом. Напротив, в странах, где введена декриминализация и другие формы ограничения числа арестов и наказаний, не наблюдается роста наркопотребления и наркозависимости, несмотря на высказанные ранее опасения.

ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИЯ НЕ ВЕДЕТ К СУЩЕСТВЕННОМУ РОСТУ УПОТРЕБЛЕНИЯ НАРКОТИКОВ

Португалия

В июле 2001 года Португалия стала первой европейской страной, осуществившей декриминализацию употребления и хранения всех запрещенных наркотиков. Многие наблюдатели критически отзывались об этой политике, полагая, что она приведет к росту потребления наркотиков и связанных с этим проблем. Доктор Кейтлин Хьюз из Университета Нового Южного Уэльса и профессор Алекс Стивенс из Кентского университета провели детальное исследование последствий декриминализации в Португалии. Недавно опубликованные результаты этого исследования²⁶ показывают, что такие предположения не оправдались, и это совпадает с выводами более ранней работы этих же авторов²⁷ и исследования Института Катона²⁸.

В отчете об исследовании Хьюз и Стивенса за 2010 год отражено некоторое увеличение общего уровня употребления наркотиков в Португалии в течение 10 лет с момента декриминализации, но на том же уровне, что и в других подобных Португалии странах, где употребление наркотиков остается уголовным преступлением. В рамках этой общей тенденции отдельно отмечается снижение употребления героина, который в 2001 году вызывал наибольшую озабоченность португальского правительства. Общий вывод исследования состоит в том, что отмена уголовного наказания в сочетании с использованием альтернативных терапевтических методов помощи людям, страдающим наркотической зависимостью, позволили снизить нагрузку на систему уголовного правосудия по силовому обеспечению антинаркотического законодательства, а также снизили общий уровень проблемного употребления наркотиков.

Сравнение голландских и американских городов

В исследовании Reinerman et. al. сравнивались города с совершенно разной нормативно-правовой средой - Амстердам, где либеральная политика в отношении «каннабис-кафе» (форма де-факто декриминализации) существует с 1970-х годов, и Сан-Франциско (США), где действует уголовная ответственность за употребление каннабиса. Исследователи хотели узнать, помогает ли репрессивная политика в Сан-Франциско удерживать граждан от курения каннабиса или отсрочить начало употребления каннабиса. Они обнаружили, что не помогает, придя к следующему выводу:

«Наши результаты не подтверждают предположение о том, что криминализация снижает употребление каннабиса, и о том, что декриминализация повышает употребление каннабиса ... Мы обнаружили большое сходство между городами, за исключением того, что в Сан-Франциско более высока распространенность употребления наркотиков. Мы не обнаружили доказательств в подтверждение предположения о том, что криминализация снижает уровень потребления, а декриминализация его повышает»²⁹.

Австралия

В штате Западная Австралия программа декриминализации каннабиса была начата в 2004 году, и исследователи оценили ее воздействие путем сравнения тенденций распространенности его употребления в этом штате и в остальной части страны. Исследование осложнялось тем, что проходило в период общего снижения употребления каннабиса в целом по стране. Тем не менее, ученые обнаружили ту же тенденцию к снижению и в Западной Австралии, где уголовная ответственность за употребление и хранение каннабиса была заменена административной – как правило, «предупреждением о правонарушении» со стороны полиции. Авторы утверждают:

«Данные настоящего исследования о потреблении каннабиса свидетельствуют о том, что вопреки предсказаниям публичных критиков программы, потребление каннабиса в Западной Австралии по всем признакам продолжает снижаться, несмотря на введение «программы административных предупреждений за употребление каннабиса»³⁰

Сравнение разных штатов США

Хотя федеральным законодательством США устанавливается уголовная ответственность за хранение каннабиса, в разных штатах принята разная политика относительно хранения этого наркотика. В 2008 году в Докладе Комиссии по каннабису, созданной Фондом Бекли, авторы проанализировали результаты исследований, в которых сравнивалась распространенность каннабиса в штатах, где была проведена декриминализация, и в штатах, где за его хранение по-прежнему полагалась уголовная ответственность. Авторы пришли к следующему выводу:

«Вместе взятые, эти четыре исследования указывают на то, что в штатах, осуществивших реформы, не наблюдался повышенный рост употребления каннабиса взрослыми и подростками. Опросы в этих штатах не выявили более благоприятного отношения населения к каннабису, чем в штатах, где сохраняется строгий запрет под угрозой уголовного наказания»³¹.

В свете этого опыта становится ясно, что политика жесткого уголовного преследования и наказания за употребление наркотиков была дорогостоящей ошибкой, а государства должны переориентировать свои усилия и ресурсы и направлять наркопотребителей в медицинские и социальные службы. Конечно, это не означает, что санкции следует полностью отменить – многие потребители наркотиков совершают и другие преступления, за которые они должны нести ответственность – но первой реакцией на хранение и употребление наркотиков должно быть предложение получить соответствующую консультативную, терапевтическую и медико-профилактическую помощь, а не дорогостоящие и контрпродуктивные уголовные санкции.

3. Поощрять внедрение государствами экспериментальных моделей правового регулирования оборота наркотиков (например, каннабиса) с целью подорвать могущество организованной преступности и защитить здоровье и безопасность граждан.

Обсуждению альтернативных моделей регулирования наркомаркета часто мешает ложная дихотомия – жесткий или мягкий, репрессивный или либеральный подход. На самом же деле мы все стремимся к одной и той же цели – сформировать комплекс политических мер и программ, которые минимизировали бы медицинский и социальный вред и максимизировали безопасность каждой личности и национальную безопасность. Бесполезно и бессмысленно игнорировать тех, кто выступает за облагаемый налогами, регулируемый рынок запрещенных сегодня наркотиков. Это один из возможных вариантов политики, который должен быть изучен с той же научной объективностью, что и любой другой³².

Если национальное правительство или местная администрация считают, что политика декриминализации сэкономит деньги и позволит сохранить здоровье и социальное благополучие общества, либо, что создание регулируемого рынка ограничит могущество организованной преступности и повысит безопасность граждан, то международное сообщество должно оказать поддержку и содействие таким экспериментам и извлечь из них полезные уроки.





Кроме того, национальным органам и ООН следует пересмотреть списки запрещенных веществ. Существующие списки, призванные отразить сравнительные риски и вред различных наркотиков, были приняты 50 лет назад, когда почти не было научных данных для принятия подобных решений. Это привело к нескольким очевидным несоответствиям – в частности, существует мнение о том, что каннабис и лист коки были ошибочно внесены в список 1, и этот вопрос необходимо решить.

РАСХОЖДЕНИЕ МЕЖДУ УРОВНЯМИ КОНТРОЛЯ И УРОВНЯМИ ВРЕДА

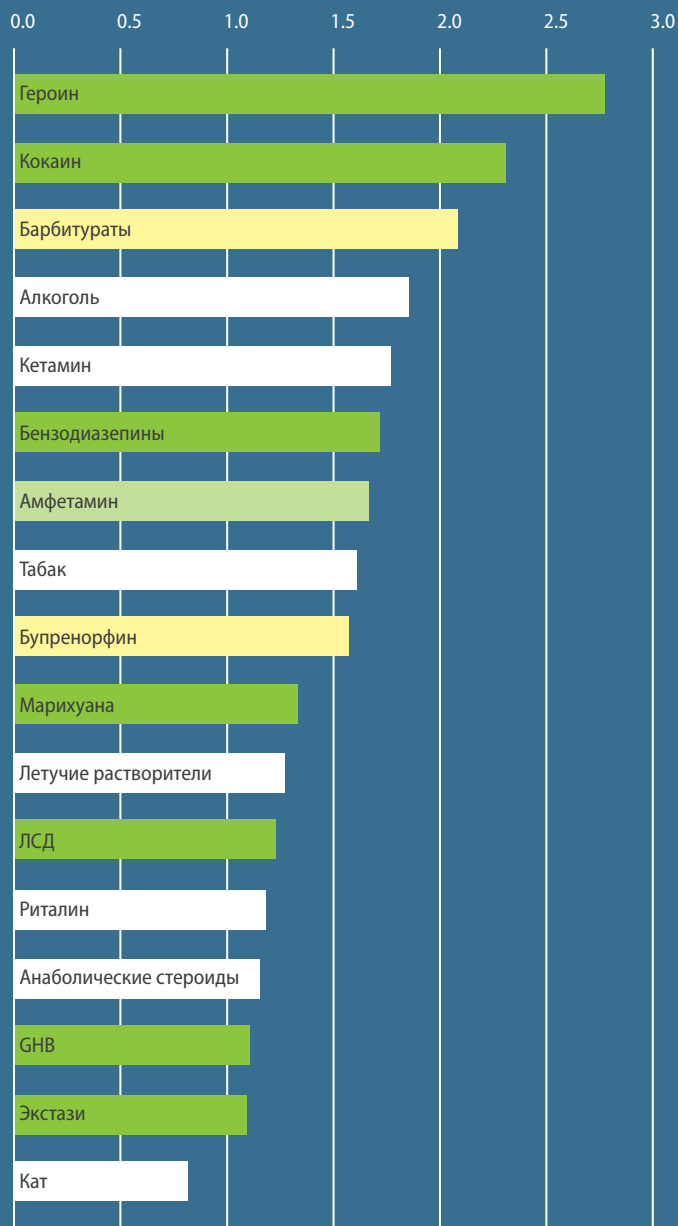
В докладе, опубликованном журналом Lancet в 2007 году, группа ученых³³ попыталась классифицировать ряд психотропных препаратов по признаку фактического и потенциального вреда, который они могут причинить обществу. В приведенной ниже диаграмме обобщенно представлены их выводы, противоречащие отношению к этим наркотикам в глобальной системе наркоконтроля.

Хотя эти оценки лишь приблизительны, они ясно показывают, что категории опасности, приписываемые различным веществам в международных договорах, следует пересмотреть в свете современных научных знаний.

Классификация ООН

-  Наиболее опасные
-  Представляют умеренный риск
-  Низкая степень риска
-  Не подлежат контролю на международном уровне

ОЦЕНКА РИСКОВ НЕЗАВИСИМЫМИ ЭКСПЕРТАМИ



РЕКОМЕНДАЦИИ

(ПРОДОЛЖЕНИЕ)

4. Установить более точные критерии, показатели и цели для адекватной оценки движения вперед.

Существующая система оценки успешности наркополитики в корне ошибочна³⁴. Воздействие большинства стратегий борьбы с наркотиками в настоящее время оценивается на основе таких показателей, как объем уничтоженных посевов, количество арестов, изъятий наркотиков и наказаний в отношении потребителей, производителей и дилеров. На самом же деле аресты и наказания потребителей практически никак не влияют на уровень потребления наркотиков, а удаление мелких дилеров с рынка лишь дает возможность другим занять их место, и даже крупнейшие и наиболее успешные операции против организованной преступности (на планирование и проведение которых требуются годы), как свидетельствуют факты, в лучшем случае оказывают незначительное и недолговечное воздействие на цены и доступность наркотиков. Кроме того, уничтожение плантаций опийного мака, каннабиса или коки приводит лишь к переносу нелегальных посевов в другие районы.

Требуется новый набор показателей, которые отражали бы реальные результаты наркополитики в свете их вреда или пользы для отдельных граждан и сообществ - например, число жертв насилия и запугивания в связи с наркоторговлей; уровень коррупции, порожденной наркорынком; уровень мелких преступлений, совершенных зависимыми наркопотребителями; уровни социального и экономического развития в общинах, где сосредоточены производство, продажа или потребление наркотиков; уровень наркотической зависимости в сообществах; уровень смертности от передозировок, а также уровень распространенности ВИЧ-инфекции или гепатита С среди потребителей наркотиков. Политики могут и должны сформулировать такие цели и оценивать достигнутые результаты на пути к этим целям.

При этом государственные средства должны будут направляться только на такую деятельность, которая имеет доказанное положительное влияние на достижение этих целей. В нынешних условиях в большинстве стран это означало бы увеличение инвестиций в здравоохранение и социальные программы, а также более целенаправленное расходование ресурсов правоохранительных органов на борьбу с насилием и коррупцией, которые связаны с наркорынком.³⁵ В эпоху жесткой экономии бюджетных средств мы уже не можем по-прежнему вкладывать миллиарды долларов в то, что имеет в основном лишь символическую ценность.

5. Разоблачать, а не укреплять распространенные заблуждения относительно наркорынка, наркопотребления и наркозависимости.

Сейчас многие политики слишком часто повторяют, что все люди, употребляющие наркотики, это «аморальные наркоманы», а все участники наркорынка - бесчеловечные главарь криминальных структур. В действительности все намного сложнее. По консервативным подсчетам ООН, в мире сейчас 250 миллионов потребителей запрещенных наркотиков, и еще миллионы людей занимаются выращиванием, изготовлением и распространением наркотиков. Мы просто не можем относиться ко всем этим людям как к преступникам.

В некоторой степени нежелание политиков признать сложность проблемы коренится в их понимании общественного мнения по этим вопросам. И действительно, у многих рядовых граждан есть вполне реальные страхи по поводу негативных проявлений наркоторговли или поведения людей зависимых или находящихся под воздействием наркотиков. Эти страхи основаны на стереотипных представлениях о наркотиках и наркоторговле, и на эти стереотипы государственные и общественные эксперты должны отреагировать путем информирования населения о некоторых достоверно установленных (но в значительной степени непризнанных) фактах. Например:

- Большинство людей, употребляющих наркотики, не соответствуют стереотипу «аморального и жалкого наркомана». Из приблизительно 250 миллионов потребителей наркотиков во всем мире, по оценкам ООН, лишь менее 10% можно отнести к категории зависимых, или «проблемных» потребителей³⁶.
- Большинство людей, участвующих в незаконном культивировании коки, опийного мака и конопли - это мелкие фермеры, которые таким образом пытаются заработать на жизнь для своих семей. Более эффективно было бы вложить средства в создание для них альтернативных возможностей заработка, нежели в уничтожение их единственного средства к существованию.
- К факторам, влияющим на решение человека начать употреблять наркотики, относятся в большей степени мода, влияние сверстников и социально-экономические условия, чем правовой статус вещества, риск быть пойманным или профилактические призывы со стороны государства^{37,38}.
- К факторам, способствующим развитию проблемного наркопотребления или зависимости, чаще относятся психотравмы или недостаток внимания в детстве, тяжелые условия жизни, социальное отторжение и эмоциональные проблемы, нежели моральная слабость или гедонизм³⁹.

РЕКОМЕНДАЦИИ

(ПРОДОЛЖЕНИЕ)

- Невозможно заставить кого-то отказаться от наркотической зависимости из страха или под угрозой наказания, но можно с помощью научно-обоснованных методов лечения помочь наркозависимому человеку изменить свое поведение и стать активным и полезным членом общества⁴⁰.
- Большинство людей, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков - мелкие дилеры, а не стереотипные гангстеры из фильмов. Подавляющее большинство людей, попавших в тюрьму за продажу или транспортировку наркотиков - это «мелкая рыбешка» в системе (нередко их принуждают перевозить или продавать наркотики). Их легко заметить другими, не прерывая цепь поставок^{41,42}.

Более зрелое и сбалансированное обсуждение этих вопросов в ходе политических дебатов и в СМИ повысит уровень информированности и понимания проблемы в обществе. В частности, если дать возможность высказаться представителям фермеров, потребителей, семей и сообществ, пострадавших от употребления наркотиков и от наркозависимости, это поможет преодолеть мифы и ложные представления.

6. Страны, которые продолжают вкладывать средства главным образом в силовые методы (вопреки фактам), должны сосредоточить репрессивные меры на борьбе с насильственными преступлениями организованных криминальных структур и крупных наркоторговцев, чтобы снизить ущерб, наносимый обществу незаконным рынком наркотиков.

Ресурсы правоохранительных органов гораздо эффективнее направлять на борьбу с организованными преступными группами, которые расширяют свое могущество и сферы влияния за счет прибылей наркорынка. Во многих частях мира насилие, запугивание и коррупция, исходящие от таких групп, представляют серьезную угрозу личной и национальной безопасности и существованию демократических институтов, поэтому усилия правительств и правоохранительных органов по пресечению их деятельности сохраняют свою актуальность.

Однако есть необходимость пересмотреть тактику ведения этой борьбы. Существует весьма правдоподобная теория, выдвинутая MacCoun и Reuter⁴³, согласно которой на новых и неразвитых рынках, контролируемых небольшим числом организаций, занимающихся наркотрафиком, наибольший эффект дают мероприятия по сокращению предложения наркотиков. При таких условиях соответствующим образом спланированные и целенаправленные действия правоохранительных органов способны предотвратить появление новых рынков. Такая ситуация сейчас существует Западной Африке (см. вставку ниже). Напротив, там, где уже есть разнообразные и устойчиво обосновавшиеся рынки наркотиков, предупредить наркопотребление путем пресечения предложения нереально.

НАРКОТИКИ В ЗАПАДНОЙ АФРИКЕ: ОТВЕТ НА РАСТУЩУЮ УГРОЗУ НАРКОТРАФИКА И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Всего за несколько лет Западная Африка стала одним из основных центров транзита и перепакровки кокаина, с тех пор как началось стратегическое наступление латиноамериканских преступных группировок на европейский рынок. Пользуясь слабостью государственного управления, ситуацией хронической нищеты и нестабильности, плохой оснащенностью местной полиции и недостатками судебной структуры, располагая гигантскими денежными оборотами наркоторговли, преступные сети проникли в правительство, государственные учреждения и армию. Коррупция и отмывание денег, подстегиваемые наркоторговлей, извращают местную политику и экономику.

Складывается опасный сценарий, поскольку наркотрафик угрожает дать метастазы в виде еще более серьезных проблем в сфере политики и безопасности. Первоначально принятые международные меры в поддержку региональных и национальных действий не смогли переломить эту тенденцию. Новые данные⁴⁴ указывают на то, что преступные сети расширяют масштабы своих операций и укрепляют свои позиции за счет создания альянсов, в частности, с вооруженными группами. Следует немедленно расширить масштабы согласованных ответных мер, которые возглавит Западная Африка при международной финансовой и технической поддержке. Такие ответные меры должны объединять в себе действия правоохранительных и судебных органов и политику социальной помощи, развития и предотвращения конфликтов - с обязательным участием, как государства, так и гражданского общества.

Мы также должны признать, что именно нелегальный характер рынка порождает связанное с ним насилие - легальные, регулируемые рынки сырья и товаров хотя и не свободны от проблем, тем не менее, не дают организованной преступности подобную возможность получать огромные прибыли, бросать вызов легитимности суверенных правительств, а в некоторых случаях финансировать беспорядки и терроризм.

Это не означает, что единственный способ противостоять могуществу и масштабам влияния организаций, занимающихся наркотрафиком - создание легального рынка. Правоохранительные органы могут попытаться контролировать и направлять деятельность нелегального рынка с помощью специальных стратегий - например, создавая условия, при которых могут существовать мелкие и частные «дружеские» сети распространения, но жестко пресекается всякая крупномасштабная деятельность, связанная с насилием или причиняющая неудобства населению. Кроме того, спрос на наркотики со стороны зависимых от некоторых веществ (например, героина) можно удовлетворить за счет программ выдачи наркотиков по рецепту врача, что автоматически снизит спрос на уличные наркотики. Снижая уровень насилия и вреда, связанных с наркоторговлей, такие стратегии позволят достичь гораздо большего эффекта, чем тщетные попытки полностью уничтожить этот рынок.

С другой стороны, непродуманная правоохранительная практика способна усугубить существующие проблемы насилия, запугивания и коррупции, связанные с рынком наркотиков. Между полицией и группами, занимающимися наркотрафиком, может возникнуть своего рода «гонка вооружений», в которой жесткие полицейские меры провоцируют ответный рост агрессивности и насилия со стороны наркоторговцев. При этом формируются условия, в которых выживают и процветают наиболее безжалостные и агрессивные организации наркоторговли. Судя по всему, именно это, к сожалению, мы сейчас наблюдаем в Мексике и многих других частях мира.

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА И РОСТ НАСИЛИЯ

Группа ученых и экспертов общественного здравоохранения из Британской Колумбии провели систематический обзор данных⁴⁵ о влиянии повышенной активности правоохранительных органов на уровень насилия в связи с наркоторговлей (сюда относится, например, борьба вооруженных банд за контроль рынка, убийства и грабежи в связи с наркоторговлей).

В нескольких городах США, а также в Сиднее (Австралия) исследователи обнаружили, что увеличение числа арестов и усиление давления правоохранительных органов на рынки наркотиков значимо ассоциировались с ростом числа убийств и других насильственных преступлений. В 91% всех исследований, посвященных влиянию повышенной активности правоохранительных органов на уровень насилия на рынке наркотиков, говорится о том, что активность полиции приводит к увеличению ответного насилия. Исследователи пришли к выводу, что:

«Имеющиеся научные данные свидетельствуют о том, что увеличение интенсивности вмешательства правоохранительных органов с целью разрушения наркорынков, как правило, не приводит к снижению уровня насилия бандитских группировок, занимающихся наркоторговлей. Напротив, существуют данные о том, связанное с наркоторговлей насилие и высокий уровень убийств являются естественным следствием запрета наркотиков, а применение все более изощренных и дорогостоящих методов дезорганизации сетей распространения наркотиков может непреднамеренно привести к увеличению уровня насилия»⁴⁶.

Исследователи из Великобритании также проанализировали эффект, который оказывают действия полиции на рынки наркотиков, и отметили следующее:

«Действия правоохранительных органов могут оказывать существенное негативное влияние на характер и степень вреда, связанного с наркотиками, посредством (непреднамеренного) повышения уровня угроз здоровью населения и общественной безопасности и посредством изменения как поведения отдельных наркопотребителей, так и стабильности и функционирования наркорынков (например, вытесняя дилеров и их деятельность на другие территории или вызывая увеличение числа насильственных столкновений между переместившимися дилерами и теми, которые уже действуют на этой территории)»⁴⁷.

РЕКОМЕНДАЦИИ

(ПРОДОЛЖЕНИЕ)

7. Применять альтернативные методы наказания для мелких и впервые нарушивших закон дилеров.

Хотя идея декриминализации в основном обсуждается в применении к людям, употребляющим наркотики или страдающим от наркотической зависимости, мы полагаем, что такой же подход может быть использован и в отношении тех, кто находится в самом «нижнем» сегменте наркоторговли. Большинство людей, арестованных за продажу мелких партий наркотиков, это не гангстеры и не члены организованных банд, а просто молодые люди, которых эксплуатируют и заставляют заниматься рискованной уличной продажей наркотиков, это наркозависимые, которые таким образом пытаются достать денег на приобретение наркотиков для себя, это наркокурьеры, которых путем принуждения или запугивания заставляют перевозить наркотики через границу. Обычно этих людей привлекают к ответственности по тем же правовым основаниям, что и совершивших насильственные преступления либо участников организованных банд, контролирующих рынок, и в результате такого неизбирательного правоприменения этим людям назначают суровые наказания.

Во всем мире подавляющее большинство арестов приходится на долю этой «мелкой рыбешки» - людей, не совершивших насильственных преступлений и имеющих низкий статус на наркорынке. Они наиболее заметны, их легче всего поймать, у них нет средств, чтобы «откупиться»⁴⁸. В результате государство заполняет тюрьмы мелкими правонарушителями, отбывающими длительные сроки, что связано с большими затратами и не оказывает какого-либо влияния на масштабы и прибыльность наркорынка.

В некоторых странах этим преступникам даже угрожает смертная казнь, что является очевидным нарушением международного законодательства о правах человека. Чтобы показать свою приверженность войне с наркотиками, многие страны принимают законы и применяют наказания, суровость которых несоизмерима с тяжестью преступлений, но и это не оказывает сколько-нибудь существенного сдерживающего эффекта. Сейчас перед государствами стоит задача рассмотреть альтернативные варианты санкций в отношении «мелкой рыбешки» либо внести поправки в свои законы, чтобы установить более четкие и пропорциональные различия между разными категориями участников наркорынка.

8. Вкладывать больше ресурсов в научно-обоснованные методы профилактики с особым упором на молодежь.

Очевидно, что наибольшую отдачу принесет вложение средств в такие меры, которые удержат молодежь от употребления наркотиков, а в случае экспериментирования с наркотиками - не дадут стать проблемными или зависимыми потребителями. Предупредить начало употребления наркотиков или рост их употребления явно предпочтительнее, чем решать эти проблемы после того

как они уже возникли. К сожалению, большинство ранних попыток снизить общий уровень потребления наркотиков путем проведения массовых профилактических кампаний были плохо продуманы и плохо проведены. При том, что полезно и целесообразно предоставлять правильную (и достоверную) информацию о рисках употребления наркотиков, опыт проведения всеобщей профилактики (например, кампаний в СМИ, школьных программ профилактики наркомании) показал неоднозначные результаты. Упрощенческие призывы «просто сказать нет», по всей видимости, не оказывают существенного влияния на ситуацию⁴⁹.

Однако известно и о нескольких тщательно продуманных и целенаправленных программах профилактики, в которых главный акцент делается на социальных навыках и взаимном влиянии сверстников. Эти программы оказывают положительное воздействие на такие параметры, как возраст первого употребления наркотиков и наносимый вред в связи с их употреблением. Особое значение при разработке и осуществлении этих программ имеют энергия, творческий подход и практический опыт организаций гражданского общества и общественных групп, поскольку молодежь склонна меньше доверять профилактическим сообщениям, исходящим от государственных структур.

Успешные модели профилактики, как правило, нацелены на конкретные группы риска - членов неформальных групп, детей в государственных интернатах, подростков, испытывающих трудности в школе или имеющих проблемы с полицией. Такие модели обычно представляют собой сочетание программ обучения и социальной поддержки, направленных на то, чтобы дети и подростки не стали регулярными или зависимыми потребителями наркотиков. Если эти программы будут реализованы в достаточно широком масштабе, они потенциально способны сократить общее число молодых людей, которые становятся наркозависимыми или вовлекаются в мелкую наркоторговлю.

9. Предложить широкий и доступный выбор вариантов лечения и помощи при наркотической зависимости, включая заместительную и героиновою поддерживающую терапию и уделяя особое внимание лицам наиболее высокого риска, в том числе содержащимся в тюрьмах и других закрытых учреждениях.

В любой стране и любой культуре всегда будет некоторый процент людей с проблемным наркопотреблением или наркозависимостью, в независимости от того, какие виды психоактивных веществ считаются предпочтительными в данном обществе и каков их правовой статус. Наркотическая зависимость приводит к трагической потере человеческого потенциала отдельной личности и оказывает чрезвычайно разрушительное воздействие на семью наркозависимого, его ближайшее сообщество и на общество в целом.

Поэтому предупреждать и лечить наркозависимость - важнейшая обязанность государства, а также выгодное вложение средств, поскольку при эффективном лечении достигается существенная экономия ресурсов за счет снижения уровня преступности, улучшения состояния здоровья и социального функционирования.

Многие успешные модели лечения (с использованием различных видов заместительной терапии и психосоциальные методов) были реализованы и доказали свою эффективность в разных социально-экономических и культурных контекстах. Тем не менее, в большинстве стран доступна лишь какая-то одна из моделей, способная удовлетворить только небольшую часть существующего спроса, либо неточно обозначены целевые группы и ресурсы не сосредоточены на оказании помощи лицам с наиболее сильной зависимостью. Поэтому национальным правительствам следует разработать комплексные стратегические планы по расширению масштабов всего спектра научно-обоснованных методов лечения наркозависимости.

В то же время следует запретить издевательство над пациентами под видом лечения - например, лишение свободы, принудительный труд, физическое или психологическое насилие - которые противоречат стандартам прав человека, поскольку подвергают людей жестокому, бесчеловечному и унижающему достоинство обращению или отказывают им в праве на самоопределение. Правительства должны обеспечить, чтобы все их службы лечения наркозависимости использовали научно-обоснованные методы и соответствовали международным стандартам прав человека.

10. Система ООН должна взять на себя ведущую роль в реформе глобальной наркополитики. Это значит - поощрять эффективный и научно-обоснованный подход, оказывать поддержку странам в разработке наркополитики, соответствующей их контексту и удовлетворяющей их запросы, а также обеспечить координацию различных учреждений, стратегий и конвенций ООН.

Если национальные правительства обладают достаточной свободой действий, чтобы отказаться от репрессивной политики, система ООН по контролю над наркотиками по-прежнему действует, в основном, в качестве «смирительной рубашки», чем мешает существенному пересмотру и модернизации политики. На протяжении большей части прошлого века к развитию и сохранению репрессивной наркополитики призывало в первую очередь правительство США. Поэтому мы приветствуем изменение тона высказываний со стороны нынешней администрации⁵⁰ - сам Президент Обама признал тщетность «войны с наркотиками» и целесообразность обсуждения альтернатив⁵¹. Но США должны будут вслед за новой риторикой предпринять и реальные реформы, перестав делать основной упор на лишение свободы и наказание наркопотребителей. Наряду с этим США должны воспользоваться своим высоким дипломатическим влиянием для поощрения реформ в других странах.

Учреждения ООН по контролю над наркотиками, в основном, выступают в защиту традиционной политики и стратегии. Перед лицом все новых и новых доказательств провала прошлых стратегий назрела необходимость реформ. Со стороны УНП ООН уже звучат отдельные обнадеживающие заявления о том, что систему необходимо сбалансировать и модернизировать, но существует и сильное институциональное противодействие этим идеям.

Страны обращаются к ООН за поддержкой и руководством к действию. ООН может и должна взять на себя роль лидера, чтобы помочь национальным правительствам найти выход из нынешнего политического тупика. Мы обращаемся к Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну и Исполнительному директору УНП ООН Юрию Федотову с призывом предпринять конкретные шаги к реализации действительно скоординированной и согласованной глобальной стратегии борьбы с наркотиками - стратегии, в которой бы в равной степени учитывалась как необходимость борьбы с предложением наркотиков и организованной преступностью, так и потребность обеспечить медицинское обслуживание, социальную помощь и экономическое развитие затронутым проблемой людям и сообществам.

Есть несколько способов продвинуться по пути к этой цели. Во-первых, ООН могла бы учредить широкую комиссию по разработке нового подхода; учреждения ООН могли бы создать новые, более сильные структуры для координации политики, а УНП ООН могло бы более существенно координировать свои действия с другими учреждениями ООН - такими как ВОЗ, ЮНЭЙДС, ПРООН и Управление Верховного комиссара по правам человека.

11. Действовать нужно без промедления: поскольку война с наркотиками не удалась, следует сейчас же изменить политику!

В некоторых странах мира заметны признаки инерции в дебатах о наркополитике, поскольку среди политического руководства есть понимание, что существующие мероприятия и стратегии не дают результатов, но неясно, чем их заменить. Есть искушение вообще перестать обсуждать эту проблему. Но это было бы отказом от политической ответственности, поскольку при использовании нынешнего подхода миллиарды долларов ежегодно тратятся на неэффективные программы, миллионы граждан напрасно попадают в тюрьму, миллионы других страдают от наркотической зависимости своих близких, которым недоступна медицинская и социальная помощь, а еще сотни тысяч людей умирают от предотвратимых передозировок и болезней, явившихся результатом небезопасного употребления наркотиков.

Есть и другие доказавшие свою эффективность подходы, которые можно было бы уже сейчас применить в разных странах. Правильная наркополитика - это не вопрос теоретических или интеллектуальных дебатов, а один из главных политических вызовов нашего времени.

БИБЛИОГРАФИЯ

- ¹ См. подробный анализ рынков нелегальных наркотиков за десять лет: Reuter, P. and Trautmann, F. (2009) *A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007*. European Commission <http://www.exundhopp.at/www1/drogenbericht.pdf> Просмотр 19.04.11
- ² УНП ООН (2008) *2008 Всемирный доклад о наркотиках Вена: Организация Объединенных Наций* <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html> Просмотр 19.04.11
- ³ Европейский центр мониторинга наркотиков и наркозависимости (2010), *Ежегодный доклад о статусе проблем, связанных с наркотиками, в Европе* <http://www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2010> Просмотр 19.04.11
- ⁴ National Drug Intelligence Centre (2010) *National Drug Threat Assessment* Washington: US Department of Justice <http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/index.htm> Просмотр 18.04.11
- ⁵ Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека (2009) *Верховный Комиссар призывает в международной наркополитике уделять основное внимание правам человека и снижению вреда* Женева: Организация Объединенных Наций http://www.ohchr.org/documents/Press/HС_human_rights_and_harm_reduction_drug_policy.pdf Просмотр 18.04.11
- ⁶ Всемирная организация здравоохранения, Управление ООН по наркотикам и преступности и Объединенная программа ООН по ВИЧ и СПИДу (2009), *Техническое руководство ВОЗ, УНП ООН и ЮНЭЙДС для стран по установлению целевых показателей обеспечения всеобщего доступа к профилактике, лечению и уходу в связи с ВИЧ для потребителей инъекционных наркотиков* http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu_target_setting_guide.pdf Просмотр 18.04.11
- ⁷ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2010) *Harm reduction: evidence, impacts and challenges*. Лиссабон: EMCDDA <http://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/harm-reduction> Просмотр 13.05.11
- ⁸ См. подборку источников информации о снижении вреда на сайте Европейского центра мониторинга наркотиков и наркозависимости: <http://www.emcdda.europa.eu/themes/harm-reduction> просмотр 19.04.11
- ⁹ ЮНЭЙДС (2010) *Доклад о глобальной эпидемии СПИДа за 2010 г.* http://www.unaids.org/globalreport/Global_report.htm Просмотр 18.04.11
- ¹⁰ WHO (2006) *Treatment of Injecting Drug Users with HIV/AIDS: Promoting Access and Optimizing Service Delivery* Женева: Всемирная организация здравоохранения http://www.who.int/substance_abuse/publications/treatment/en/index.html Просмотр 16.04.11
- ¹¹ US Institute of Medicine (2006) *Preventing HIV Infection among Injecting Drug Users in High Risk Countries: An Assessment of the Evidence* Washington: National Academies Press http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=11731 Просмотр 16.04.11
- ¹² Mathers, B., Degenhardt, L., Phillips, B., Wiessing, L., Hickman, M., Strathdee, S., Wodak, A., Panda, S., Tyndall, M., Toufik, A., and Mattick, R. for the 2007 Reference Group to the UN on HIV and Injecting drug use (2008) "Global epidemiology of injecting drug use and HIV among people who inject drugs: a systematic review" *The Lancet*, Volume 372, Issue 9651, pp.1733–1745. данные на сайте: <http://www.idurefgroup.unsw.edu.au/IDURGWeb.nsf/page/IDUepi> Просмотр 16.04.11
- ¹³ Aebi, M. F., Ribeaud D., and Killias, M. (1999) "Prescription médicale de stupéfiants et délinquance. Résultats des essais Suisses." *Criminologie*, vol. 32, n.2
- ¹⁴ Killias, M. and Aebi, M.F. (2000) "The impact of heroin prescription on heroin markets in Switzerland," *Crime Prevention Studies*, volume 11, 2000 http://www.popcenter.org/library/crimeprevention/volume_11/04-Killias.pdf Просмотр 08.05.11
- ¹⁵ Millar, T., Jones, A., Donmall, M. and Roxburgh, M. (2008) *Changes in offending following prescribing treatment for drug misuse* National Treatment Agency for Substance Misuse http://www.nta.nhs.uk/uploads/nta_changes_in_offending_rb35.pdf Просмотр 08.05.11
- ¹⁶ National Drug Monitor (2009) *NDM Annual Report, 2009* WODC/Trimbos Instituut http://english.wodc.nl/images/1730_full_text_tcm45-296585.pdf Просмотр 08.05.11
- ¹⁷ van Laar, M. and van Ooyen-Houben, M. (eds.) (2009) *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid* WODC/Trimbos Instituut [http://www.trimbos.nl/~media/Files/Gratis percent20downloads/AF0884 percent20Evaluatie percent20van percent20het percent20Nederlands percent20drugsbeleid.ashx](http://www.trimbos.nl/~media/Files/Gratis%20downloads/AF0884%20Evaluatie%20van%20het%20Nederlands%20drugsbeleid.ashx) Просмотр 08.05.11
- ¹⁸ E. Schatz, K. Schiffer and J.P. Kools, *The Dutch treatment and social support system for drug users* IDPC Briefing Paper, January 2011 <http://www.idpc.net/publications/idpc-paper-dutch-drug-treatment-program> Просмотр 08.05.11
- ¹⁹ Henman, A. and Metaal, P. (2009) *Coca Myths* Transnational Institute Drugs and Democracy Program http://www.tni.org/archives/reports_drugs_debate13 Просмотр 21.04.11
- ²⁰ Jelsma, M. (2011) *Lifting the Ban on Coca Chewing: Bolivia's proposal to amend the 1961 Single Convention* Seris on Legislative Reform of Drug Policies, No.11. Transnational Institute <http://www.tni.org/briefing/lifting-ban-coca-chewing> Просмотр 08.05.11
- ²¹ Costa, A.M. (2008) *Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS Decade* E/CN.7/2008/CRP.17 <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17E.pdf> Просмотр 20.04.11
- ²² Godfrey C., Stewart D., and Gossop, M. (2004) "Economic analysis of costs and consequences of the treatment of drug misuse: 2-year outcome data from the National Treatment Outcome Research Study (NTORS)" *Addiction* 99 (6) pp.697-707
- ²³ Reuter, P. and Pollack, H. (2006) "How much can treatment reduce national drug problems?" *Addiction* 101 (3) Mar. 2006, pp. 341-347
- ²⁴ Carnevale, J. (2009) *Restoring the Integrity of the Office of National Drug Control Policy* Written Testimony to the Domestic Policy Subcommittee of the Committee on Oversight and Government Reform <http://www.idpc.net/publications/john-carnevale-testimony-ONDCP-congress> Просмотр 21.04.11
- ²⁵ Bühringer, G., Farrell, M., Kraus, L., Marsden, J., Pfeiffer-Gerschel, T., Piontek, D., Karachaliou, K., Künzel, J. and Stillwell, G. (2009) *Comparative analysis of research into illicit drugs in the European Union* Luxembourg: European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security. http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_118348_EN_report-EN.pdf Просмотр 13.05.11
- ²⁶ Hughes, C.E. and Stevens, A. (2010) "What Can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs?" *British Journal of Criminology* Volume 50, Issue 6, pp.999-1022
- ²⁷ Hughes, C.E. and Stevens, A. (2007) *The Effects of Decriminalization of Drug Use in Portugal* Oxford: Beckley Foundation http://www.beckleyfoundation.org/bib/doc/bf/2007_Caitlin_211672_1.pdf Просмотр 20.04.11

- ²⁸ Greenwald, G. (2009) *Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies* Cato Institute http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=10080 Просмотр 07.05.11
- ²⁹ Reinerman, C., Cohen, P. and Kaal, H. (2004) "The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco" *American Journal of Public Health* vol. 94 pp.836–842
- ³⁰ Fetherston, J. and Lenton, S. (2007) *Effects of the Western Australian Cannabis Infringement Notification Scheme on Public Attitudes, Knowledge and Use: Comparison of pre- and post change data* Perth: National Drug Research Institute <http://ndri.curtin.edu.au/local/docs/pdf/publications/T177.pdf> Просмотр 20.04.11
- ³¹ Room, R., Fischer, B., Hall, W., Lenton, S. and Reuter, P. (2008) *The Global Cannabis Commission Report* Oxford: Beckley Foundation http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BF_Cannabis_Commission_Report.pdf Просмотр 20.04.11
- ³² Becker, G.S., Murphy, K.M. and Grossman, M. (2004) *The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs* National Bureau of Economic Research, Working Paper 10976 <http://www.nber.org/papers/w10976> Просмотр 05.13.11
- ³³ Nutt, D., King, L.A., Saulsbury, W. and Blakemore, C. (2007) "Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse" *Lancet* Vol. 369 (9566) pp.1047-53
- ³⁴ Hallam, C. and Bewley-Taylor, D. (2010) "Mapping the world drug problem: Science and Politics in the United Nations Drug Control System," *International Journal of Drug Policy*, Volume 21, (1), 2010, pp. 1-3
- ³⁵ Caulkins, J., Reuter, P. Iguchi, M.Y. and Chiesa, J. (2005) *How Goes the "War on drugs"? An Assessment of US Problems and Policy* Santa Monica, California: RAND http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2005/RAND_OP121.pdf Просмотр 20.04.11
- ³⁶ UNODC (2008) *2008 World Drug Report* Vienna: United Nations <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html> Просмотр 19.04.11
- ³⁷ Lalander, P. and Salasuo, M. (Eds.) (2005) "Drugs and Youth Cultures: Global and local expressions" Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research
- ³⁸ Manning, P. (Ed.) (2007) *Drugs and Popular Culture: Drugs, media and identity in contemporary society* Devon: Willan Publishing
- ³⁹ Buchanan, J. (2004) "Missing Links? Problem drug use and social exclusion" *Probation Journal* vol. 51 no. 4 pp. 387-397
- ⁴⁰ UNODC/WHO (2008) *Principles of Drug Dependence Treatment* <http://www.unodc.org/documents/drug-treatment/UNODC-WHO-Principles-of-Drug-Dependence-Treatment-March08.pdf> Просмотр 16.04.11
- ⁴¹ Bewley-Taylor, D., Hallam, C. and Allen, R. *The Incarceration of Drug Offenders: An Overview* Beckley Foundation/ International Centre for Prison Studies http://www.idpc.net/php-bin/documents/Beckley_Report_16_2_FINAL_EN.pdf Просмотр 19.04.11
- ⁴² Sevigny, E. and Caulkins, J.P. (2004) "Kingpins or Mules? An Analysis of Drug Offenders Incarcerated in Federal and State Prisons" *Criminology and Public Policy* 3:3, 401-434
- ⁴³ MacCoun, R.J. and Reuter, P. (2001) *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times and Places* Cambridge University Press
- ⁴⁴ UNODC (2008) *Drug trafficking as a security threat to West Africa* Vienna: United Nations <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf> Просмотр 08.05.11
- ⁴⁵ Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. and Wood, E. (2011) "Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review" *International Journal of Drug Policy* vol. 22 pp. 87–94
- ⁴⁶ Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. and Wood, E. (2010) *Effect of Drug Law Enforcement on Drug-related Violence: Evidence from a Scientific Review* Urban Health Research Initiative, British Columbia Centre for Excellence in HIV/AIDS http://www.icsdp.org/Libraries/doc1/ICSDP-1_-_FINAL_1.sflb.ashx Просмотр 19.04.11
- ⁴⁷ McSweeney, T., Turnbull, P.J. and Hough, M (2008) *Tackling Drug Markets & Distribution Networks in the UK* London: UK Drug Policy Commission http://www.ukdpc.org.uk/resources/Drug_Markets_Full_Report.pdf Просмотр 19.04.11
- ⁴⁸ Metaal, P. and Youngers, C. eds. (2011) *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America* Transnational Institute/Washington Office on Latin America http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Systems_Overload/TNI-Systems_Overload-def.pdf Просмотр 16.05.11
- ⁴⁹ Perry, C. L., Komro, K. A., Veblen-Mortenson, S., Bosma, L. M., Farbaksh, K., Munson, K. A., et al. (2003) "A randomized controlled trial of the middle and junior high school D.A.R.E. and D.A.R.E. Plus programs" *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 157(2), pp. 178-184
- ⁵⁰ Office of National Drug Control Policy (2010) *National Drug Control Strategy 2010* <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/strategy/index.html> Просмотр 13.05.11
- ⁵¹ "Obama: Drugs Should be Treated as a Public Health Problem" Interview with Barack Obama on CBS News: http://www.cbsnews.com/8301-503544_162-20029831-503544.html Просмотр 13.05.11

СЕКРЕТАРИАТ

Бернардо Сордж
Илона Сабо де Карвальо
Мигель Дарси де Оливейра

КОНСУЛЬТАНТЫ

Д-р Алекс Водак,
Австралийский фонд реформирования
законодательства о наркотиках
www.adlrf.org.au

Этан Надельман,
Альянс по наркополитике
www.drugpolicy.org

Мартин Йелсма,
Транснациональный институт
www.tni.org/drugs

Майк Трейс,
Международный консорциум
по наркополитике
www.idpc.net

ПОДДЕРЖКА

Centro Edelstein de Pesquisas Sociais
Instituto Fernando Henrique Cardoso
Фонды "Открытое Общество"
Сэр Ричард Брэнсон, основатель и председатель Virgin Group.
Поддержка предоставлена через Virgin Unite.

СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

(доступны на www.globalcommissionondrugs.org)

Demand reduction and harm reduction
Dr. Alex Wodak

Drug policy, criminal justice and mass imprisonment
Bryan Stevenson

Assessing supply-side policy and practice: eradication and alternative
development
David Mansfield

The development of international drug control: lessons learned and
strategic challenges for the future
Martin Jelsma

Drug policy: lessons learned and options for the future
Mike Trace

The drug trade: the politicization of criminals and
the criminalization of politicians
Moisés Naím

БОЛЕЕ ПОДРОБНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О КОМИССИИ НА САЙТЕ:

www.unodc.org
www.idpc.net
www.drugpolicy.org
www.talkingdrugs.org
www.tni.org/drugs
www.ihra.net
www.countthecosts.org
www.intercambios.org.ar
www.cupihd.org
www.wola.org/program/drug_policy
www.beckleyfoundation.org
www.comunidadesequera.org

ГЛОБАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО ВОПРОСАМ НАРКОПОЛИТИКИ

Цель Глобальной комиссии по вопросам наркополитики - инициировать на международном уровне дискуссию на основе всесторонней информации и научных данных о гуманных и эффективных способах уменьшить вред, который причиняют наркотики человеку и обществу.

ЦЕЛИ

- проанализировать основные предположения и гипотезы, степень эффективности и последствия “войны с наркотиками”
- оценить риски и преимущества различных национальных ответов на проблему наркотиков
- разработать практически осуществимые, научно обоснованные рекомендации по вопросам конструктивных правовых и политических реформ