

ПЯТЬ ПРИНЦИПОВ НАРКОПОЛИТИКИ

Международный консорциум по вопросам политики в отношении наркотиков (МКПН) является глобальной сетью НПО, которые профессионально занимаются проблемами, связанными с употреблением запрещенных наркотиков. Консорциум стремится содействовать объективным и открытым дебатам по вопросам эффективности, направления и содержания наркополитики на национальном и международном уровне, он поддерживает основанные на подтвержденной информации стратегии, эффективно сокращающие вред, связанный с наркотиками. Консорциум составляет периодические информационные бюллетени, распространяет доклады членских организаций по конкретным проблемам, связанным с наркотиками, и предлагает политикам и руководителям высшего звена по всему миру экспертные консультационные услуги.

Организации, входящие в МКПН, обладают большим опытом и глубокими знаниями, необходимыми для анализа наркополитики, и участвуют в политических дебатах на национальном и международном уровне. Несколько представителей МКПН участвовали в разработке или оценке политики и стратегий в отношении наркотиков в качестве государственных руководителей или ученых. После изучения имеющейся на сегодняшний день информации члены Консорциума согласовали следующие 5 принципов, которые они будут продвигать в своей правозащитной работе с правительствами и международными органами.

РЕШЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО НАРКОПОЛИТИКИ ДОЛЖНЫ БОЛЬШЕ ОПИРАТЬСЯ НА МАКСИМАЛЬНО ПОЛНУЮ ПОДТВЕРЖДЕННУЮ ИНФОРМАЦИЮ

Употребление запрещенных наркотиков и политические ответы на эту проблему оказывают большое влияние на жизнь сотен миллионов людей. Следовательно, разработка и осуществление эффективных стратегий в этой области – важный аспект социальной политики. Поэтому вызывает озабоченность тот факт, что в дебатах и решениях по наркополитике – в национальных парламентах и международных структурах, таких как Европейский Парламент, ОАГ [OAS-CICAD], АСЕАН [ASEAN/China ACCORD] или Комиссия ООН по наркотическим средствам (КНС) – часто доминируют идеологические, политические или дипломатические соображения, а не объективный поиск стратегий и программ, направленных на максимальное обеспечение здоровья и благосостояния.

За последние 10 лет существенно улучшилось положение с наличием данных и анализа относительно употребления наркотиков, связанных с этим проблем, а также о влиянии наркополитики, но в настоящее время в международных политических дебатах такие данные и результаты учитываются не в полной мере. Многие правительства в 1990-х гг. разработали всесторонние национальные стратегии в отношении наркотиков, и взяли на себя обязательство постоянно проводить оценки и пересматривать стратегии с учетом накопленного опыта и новых данных. На практике лишь немногие страны проводили независимые оценки – обычно проводились поверхностные внутренние проверки, после которых заново утверждались и продолжали действовать основные элементы уже существующей стратегии. Подобным образом, ООН сейчас приближается к завершению 10-летней стратегии, согласованной на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1998 году. В этой стратегии были определены амбициозные цели по сокращению спроса и предложения запрещенных наркотических средств. Вызывает беспокойство тот факт, что проводится очень мало мероприятий по изучению полученных в течение этого ключевого этапа данных, и возникает ощущение, что государства-участники готовятся просто заново утвердить действующие в настоящее время стратегии и программы. Учитывая значительные изменения, произошедшие за последние 10 лет в масштабах и характере глобального рынка наркотиков, а также тот факт, что национальные стратегии и

международное сотрудничество не привели к заметным успехам в деле сокращения потребления наркотиков (или в мерах по устранению вредных последствий), можно утверждать, что сейчас наступило самое подходящее время для всесторонней оценки достигнутого до сих пор прогресса и для разработки вариантов будущей политики.

ОСНОВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ И ПРИОРИТЕТЫ НАРКОПОЛИТИКИ СЛЕДУЕТ СМЕСТИТЬ С СОКРАЩЕНИЯ МАСШТАБОВ РЫНКА НАРКОТИКОВ НА СНИЖЕНИЕ ЕГО НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ

Начиная с первых международных соглашений о контроле над наркотическими средствами, заключенных в начале XX века, в наркополитике основное внимание уделялось попыткам прекратить поставки запрещенных наркотиков путем пресечения их производства и распространения, а также арестов лиц, употребляющих наркотики, и уголовного преследования таких лиц. Эта стратегия основывалась на убеждении, что успешное сокращение доступности потенциально вредных веществ является самым простым и надежным способом сократить пагубные последствия их употребления. После 100 лет наркоконтроля можно назвать две причины, по которым эта парадигма устарела:

- Способность правительств и международных органов сдержать глобальный рынок таких наркотиков как каннабис, героин и кокаин ограничена. Несмотря на отдельные успехи и возросшую концентрацию производства опиума в Афганистане, а кокаина в Колумбии, масштабы глобальной торговли этими веществами чрезвычайно выросли во второй половине двадцатого столетия и, в лучшем случае, оставались неизменными в течение последних 10 лет. В то же время механизмы поставок таких наркотиков как каннабис и стимулянты типа амфетамина (СТА) стали намного более разнообразными – с огромным числом небольших производств и дилерских операций и с ростом местного производства – что делает их менее уязвимыми для национальных или международных усилий по борьбе с наркотиками. В редких случаях, когда удастся пресечь поставки определенного наркотика из конкретного источника, поставщики быстро находят другой источник или потребители переключаются на другой наркотик. В терминах цены, чистоты или наличия запрещенные наркотики сейчас более доступны в большинстве стран мира, чем 10 лет назад, когда была принята последняя глобальная стратегия, обещавшая значительный прогресс в «...ликвидации или значительном сокращении незаконного культивирования кокаинового куста, растения каннабис и опийного мака...». Такое положение дел нельзя назвать успехом наркополитики.
- Правительства и местные администрации все шире применяют стратегии и программы, которые направлены не на прямое сокращение масштабов наркоторговли, а на смягчение конкретных пагубных последствий употребления наркотиков – например, медицинские меры по профилактике смертей от передозировок и ВИЧ-инфекции, или местные меры по борьбе с малозначительными преступлениями, связанными с наркоторговлей. Главной задачей таких стратегий и программ является сокращение пагубных последствий, а не сокращение потребления наркотических средств. Многие правительства в своих национальных и местных стратегиях сейчас открыто признают, что в их обществах неизбежно будет присутствовать определенный уровень потребления наркотиков, и что их главная обязанность состоит в минимизации пагубных последствий. Эта позиция подкрепляется постоянно растущей доказательной базой, подтверждающей, что правильно разработанные и реализованные просветительские программы, программы по пропаганде здорового образа жизни и по снижению уровня преступности могут эффективно смягчать самые негативные последствия потребления наркотиков. Возросшая поддержка таких программ привела к расширению разрыва между национальными

стратегиями, осуществляемыми многими правительствами, и стратегиями по сокращению предложения и инвестициям, которые для международных механизмов по-прежнему остаются доминирующими и поддерживаются этими механизмами.

В рамках национальных стратегий и международных программ необходимо устранить напряженность, возникшую между акцентом на борьбу с поставками и предложением наркотиков и более сложным набором стратегий, направленных на сокращение пагубных последствий. Сейчас многие национальные правительства успешно включают в свои программы задачи, связанные с сокращением предложения наркотиков, спроса на наркотики, а также задачи по смягчению пагубных последствий. В 1998 году ООН включила задачи, связанные с сокращением спроса, в свою политику и программы, чтобы дополнить прежние задачи по сокращению предложения. Теперь международному сообществу необходимо найти способ включить задачи и программы по снижению пагубных последствий в международные соглашения.

УСИЛИЯ ПО СОКРАЩЕНИЮ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НАРКОТИКОВ НЕ ДОЛЖНЫ БЫТЬ НАЦЕЛЕНЫ НА НАКАЗАНИЕ ЛИЦ, КУЛЬТИВИРУЮЩИХ КОКАИНОВЫЙ КУСТ, ОПИЙНЫЙ МАК ИЛИ РАСТЕНИЕ КАННАБИС

До тех пор, пока существует спрос на продукцию, получаемую из наркотиков растительного происхождения, таких как опиум, кокаин и каннабис, и пока распространение такой продукции приносит прибыль, где-нибудь в мире эти растения будут культивироваться (или будут производиться синтетические альтернативы). Это справедливо даже для стимулянтов типа амфетамина и экстази, которые, несмотря на представление о том, что это «синтетические» наркотики, все еще в значительной степени основаны на растениях эфедра и сассафрас. Все усилия по сдерживанию культивирования таких растений приводили либо к полному провалу, когда плантации просто переносились в другое место (эффект «мыльного пузыря»), либо, в лучшем случае, к кратковременному прекращению поставок потребителям. Сокращение плантаций коки в Перу в начале 1990-х гг. и в Боливии в конце 1990-х гг. привело тому, что большая часть производства переместилась в Колумбию. Подобным же образом успешные меры по сокращению культивирования опийного мака в Таиланде и Пакистане в 1990-х гг. привели к росту уровня его производства в Афганистане. В свете этого опыта трудно представить, как продолжение усилий по сокращению культивирования этих растений может привести к выполнению поставленной задачи по предупреждению поставок концентрированных или синтезированных продуктов на потребительские рынки.

Понятна важность действий правительств и международных органов по обузданию распространения и влияния преступных организаций и сетей, которые немалую часть своих богатств накапливают за счет распространения запрещенных наркотиков. Однако в основу этих мер следует ставить более широкие задачи, связанные с противодействием организованной преступности, а не просто концентрироваться на количестве конфискованных наркотиков. Необходимы также международные действия, которые принесут стабильность и благополучие в регионы культивирования наркотиков (в настоящее время такие меры нацелены на Афганистан и Андский регион в Южной Америке), но приоритетом в таких действиях должно быть создание устойчивых источников дохода и повышение качества жизни людей, которых можно отнести к беднейшим в мире. Это более гуманный и более эффективный подход. Бедные фермеры выращивают урожай, используемый в производстве запрещенных наркотиков, как основной источник средств к существованию. 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. Продолжение осуществления программ принудительного искоренения плантаций в Андах и Афганистане нельзя оправдывать ни с точки

зрения возможного успеха в сокращении общего объема поставок наркотиков, ни с точки зрения воздействия таких программ на ситуацию на местах. Программы принудительного искоренения часто ухудшают положение, вызывают социальные конфликты и политическое насилие, а также подрывают легитимность правительства. Авиаопрыскивание отрицательно влияет на слабые экономики и окружающую среду в регионах культивирования и способствует еще большему обнищанию и социальной изоляции сельских сообществ. Это привело к тому, что стратегии борьбы с наркотиками правительства США, поддержанные УНП ООН, вступили в прямое противоречие со стратегиями развития и защиты прав человека других органов ООН, таких как ПРООН, ЮНЭЙДС, ФАО, ЮНЕСКО и УВКБ ООН.

Более эффективная и ответственная политика сокращения поставок запрещенных наркотиков должна быть направлена на цели развития и разрешения конфликтов в современных регионах культивирования, а не на отношение к целым сообществам и культурам как к преступникам, и должна более четко направлять внимание правоохранительных органов на преступные сети, которые больше всего наживаются на синтезировании и распространении запрещенных веществ.

УСИЛИЯ ПО СОКРАЩЕНИЮ СПРОСА НА НАРКОТИКИ НЕ ДОЛЖНЫ БЫТЬ НАЦЕЛЕНЫ НА НАКАЗАНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ НАРКОТИКОВ

По оценкам, приведенным во Всемирном докладе о наркотиках за 2006 год, в настоящее время в мире насчитывается около 200 миллионов человек, употребляющих запрещенные наркотики – приблизительно 5% от всего взрослого населения. Данные опросов свидетельствуют, что в 3 или 4 раза больше людей пробовали наркотики хотя бы один раз в жизни. Даже эти данные, скорее всего, неполные, так как во многих странах системы сбора информации недостаточно развиты. Учитывая масштабы незаконного потребления наркотиков (и широкое распространение назначаемых наркотических средств и психоактивных веществ, не охваченных международными конвенциями), любая попытка криминализации и применения правоохранительных мер против такой массы потребителей наркотиков будет неудачной стратегией. На практике большинство правительств твердо заявляют о своем неодобрительном отношении к потреблению наркотиков, но они способны принимать меры только в отношении небольшой части потребителей наркотиков. Выявление всех потребителей наркотиков и меры в отношении каждого из них потребовали бы ресурсов, недоступных даже для самых богатых стран, были бы связаны с массовыми нарушениями прав человека и повлекли бы тяжелые отрицательные социальные последствия. Этот «пробел в правоприменении» подрывает главную задачу применения законов о наркотиках – сдерживание потенциальных потребителей из страха перед арестом и наказанием. Потребители и потенциальные потребители наркотиков знают, что риск задержания для них минимален. Опросы относительно факторов, влияющих на решения о том, будет ли человек потреблять наркотики или откажется от них, неизменно показывают, что риск ареста и наказания оказывает только незначительное влияние на такие решения, в то время как на передний план выходят социальные, культурные и эмоциональные факторы. Более того, по данным исследований о связи между применением правоохранительных мер и распространенностью наркомании, невозможно установить явной взаимосвязи между этими двумя явлениями – в некоторых странах с высокими показателями задержаний и наказаний сохраняется высокий уровень распространенности наркомании, в то время как в других странах с более либеральными законами наблюдается низкий уровень распространенности наркомании.

Учитывая, что широко распространенные преследования и наказания потребителей наркотиков оказывают лишь ограниченное воздействие на выполнение задач наркополитики, трудно найти доводы в пользу дальнейшей поддержки таких подходов, так как они характеризуются существенными отрицательными побочными эффектами:

- Широкое применение полицейских методов, уголовного преследования и наказания в отношении потребителей наркотиков тяжелым бременем ложится на государственные расходы и во многих странах является фактором, приводящим к чрезмерному «засорению» судебной и пенитенциарной системы.
- Правоохранительные меры в отношении потребителей наркотиков всегда применяются на неравной основе, в центре внимания полиции оказываются потребители наркотиков из бедных слоев населения, городских или этнических меньшинств. Причиной этого служит либо то, что их легче выявлять, либо институциональная предвзятость.
- Усилия по устранению «пробела в правоприменении» часто приводят к тому, что власти прибегают к сомнительным, с точки зрения прав человека, методам, таким как отказ от презумпции невиновности или нарушение права на частную жизнь.
- В тех случаях, когда в качестве наказания применяется тюремное заключение, это приводит к тому, что в закрытом учреждении концентрируется большое число потребителей наркотиков, а это создает условия для повышенного давления на лиц, не употребляющих наркотики, а также для распространения инфекций и заболеваний, связанных с употреблением наркотиков.

Если наши задачи состоят в снижении пагубных последствий до минимума, тогда деятельность и ресурсы, направляемые на снижение спроса, необходимо перенаправить на оказание помощи потребителям и потенциальным потребителям, чтобы понять риски, связанные с употреблением наркотиков, и обеспечить легкий доступ к услугам по консультированию и реабилитации для тех, кто в них нуждается. На практике это означает широко распространяемую и честную информацию и просветительские программы о свойствах наркотиков и рисках, связанных с их употреблением, широкий доступ к эффективному лечению для лиц, страдающих наркозависимостью, и, что более важно, программы социальной интеграции для сведения к минимуму бедности и отчуждения, которые лежат в основе большинства проблем, связанных с употреблением наркотиков.

В РАМКАХ СИСТЕМЫ ООН СЛЕДУЕТ РАЗРАБОТАТЬ БОЛЕЕ СКООРДИНИРОВАННЫЙ И ЕДИНЫЙ ПОДХОД К ВОПРОСАМ НАРКОПОЛИТИКИ

Существующие в настоящее время структуры, занимающиеся в ООН политикой в отношении наркотиков, являются, до некоторой степени, результатом исторической случайности. По мере согласования следующих одна за другой конвенций о контроле над наркотиками появлялась необходимость в создании институтов, координирующих реализацию этих соглашений и контролирующих соблюдение государствами-участниками положений этих конвенций. Международный комитет по контролю над наркотиками (МККН) и Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) возникли в результате этого процесса и сначала толковали свои мандаты ограничительно. МККН действовал, в основном, как защитник духа и реализации конвенций. Однако в последнее время Комитет все чаще превышает свой мандат, спешит критиковать государств-участников, которые отклоняются от того, что Комитет считает их законодательными требованиями, или которые воспринимаются Комитетом как ослабляющие международный консенсус. В своих действиях МККН не учитывает стратегии и политику, разрабатываемые ООН в смежных областях. В отношении наркополитики УНП ООН действует, главным образом, как поборник правоприменительных подходов и защитник существующих структур и программ.

На национальном уровне признается, что для эффективных стратегий борьбы с наркоманией необходима координация между разными дисциплинами – здравоохранение, правоприменение, социальное и экономическое развитие и международные отношения. В системе ООН такая

координация отсутствует. Органы ООН, серьезно интересующиеся вопросами наркополитики, либо обходят острые темы, либо полагаются на приоритеты или позиции относительно небольшого профильного органа, который, по своей природе, нацелен на борьбу с преступностью и правоприменение. Такое положение дел становится все менее оправданным, так как все яснее становятся связи между рынками наркотиков и развитием, здравоохранением и правами человека. Учитывая, что в политике УНП ООН фокус сместился в сторону связи между наркотиками, преступностью и терроризмом, сейчас необходимо заново определить место проблемы наркотиков в общей системе ООН.

- Всемирной организации здравоохранения и ЮНЭЙДС необходимо предоставить более значительный мандат, сравнимый с мандатом МККН и УНП ООН, по определению и реагированию на угрозы общественному здоровью, связанные с употреблением наркотиков и наркоманией.
- ПРООН, ЮНЭЙДС, ФАО, Всемирный банк и УВКБ ООН должны более активно участвовать, чтобы обеспечить проведение действий против культивирования, распределения и употребления наркотиков в соответствии со стандартами и приоритетами прав человека и развития, как они определены в Уставе ООН и Целях развития тысячелетия в отношении сокращения уровня бедности и профилактики ВИЧ.

В более скоординированной системе ООН МККН и УНП ООН могут выполнять потенциально более сильную и позитивную роль. МККН мог бы использовать свой широкий мандат не только для критики государств-участников за любое предполагаемое отклонение от правоприменительных аспектов конвенций по контролю над наркотиками, но также для помощи правительствам в понимании того круга стратегий и практик, которые будут подходящими для реализации правительствами директив, поступающих от системы ООН в целом. Для выполнения этой более широкой функции может понадобиться пересмотреть критерии отбора членов МККН, в которых в настоящее время доминируют знания фармакологии, а не опыт и знания более широкого политического контекста, в котором происходит потребление наркотиков.

УНП ООН следует приобрести больше характеристик координирующего органа, который, помимо своих нормативных функций, будет способствовать согласованности общесистемного подхода ООН к наркополитике, действовать как центр высшего качества, проводящий сравнения и распространяющий передовой опыт в том, что касается сокращения спроса и предложения, а также снижения пагубных последствий, и предоставляющий (через КНС) форум, где государства-участники смогут открыто и объективно обсуждать проблемы наркополитики. Все эти изменения, и особенно последнее, будут зависеть от решимости государств-участников противостоять реальным проблемам, стоящим в настоящее время перед международной политикой в отношении наркотиков, их желанием обсуждать и разрабатывать эффективные решения, вместо того, чтобы оставаться на утративших актуальность полярных позициях.

Члены Международного консорциума по вопросам политики в отношении наркотиков понимают, что поиски эффективных подходов в этой сложной области социальной политики связаны с множеством трудностей. В этой краткой информационной справке мы обобщили несколько очень сложных проблем и высказали некоторые масштабные рекомендации. Однако мы считаем, что эти позиции поддерживаются объективным анализом имеющихся на данный момент доказательств и опыта. Мы знаем, тем не менее, что простого решения проблем, связанных с широко распространенным потреблением запрещенных наркотиков, не существует, и что методы, хорошо работающие в одном окружении, могут быть совершенно неприменимы в другом. Поэтому наш анализ новых данных будет постоянно продолжаться, и если появятся

свидетельства, указывающие на необходимость изменения наших позиций, мы будем их соответствующим образом уточнять.

Существуют также огромные политические и дипломатические препятствия для некоторых предлагаемых нами планов действий. Признавая сложность международных отношений в этой области, мы полагаем, что важно четко заявить о том, что мы считаем руководящими принципами надлежащих стратегий наркоконтроля, прежде чем вступать в значительно более долгие дебаты о том, как такие стратегии следует правильно внедрять и осуществлять.