

Современные дебаты о наркополитике.

***Тенденции в Европейском Союзе и ООН,
характерные для последнего десятилетия***

Мартин Елсма

ТНИ

**Вспомогательный материал для Первого совещания
Латиноамериканской комиссии по наркотикам и демократии
Рио-де-Жанейро, 30 апреля 2008 г.**

Современные дебаты о наркополитике.

Тенденции в Европейском Союзе и ООН, характерные для последнего десятилетия

Мартин Елсма – ТНИ
Апрель 2008

I. Предварительные соображения

Контроль над наркотиками возникает из стремления защитить благополучие человека. Международное сообщество, озабоченное влиянием наркотиков на общественное здоровье, начало запрещать ряд веществ и устанавливать меры для прекращения их производства, распространения и потребления. Первый договор ООН о контроле над наркотиками от 1961 года начинается со слов об озабоченности здоровьем и благополучием человечества. С тех пор незаконный оборот наркотиков рос в геометрической прогрессии и к началу 1990-х годов достиг определенной рыночной стабильности. Стратегия, направленная на борьбу с наркотиками, привела к крупномасштабной войне с применением чрезвычайных мер, таких как военные операции против мелких фермеров, выращивающих запрещенные растения, химическая обработка посевов наркосодержащих культур, массовые аресты и осуждения потребителей и мелких распространителей, а в некоторых странах даже применение смертной казни за нарушения законов о борьбе с наркотиками. Запрещение незаконного оборота наркотиков привело к тому, что рынки этой прибыльной торговли оказались в руках преступных организаций, накопивших огромные капиталы, добытые незаконным путем, что стимулировало возникновение вооруженных конфликтов по всему миру.

В настоящем документе предлагается обзор современных тенденций, направленных на поиск возможных альтернативных стратегий, особенно в рамках Европейского Союза и ООН. Говоря об альтернативных стратегиях можно легко оказаться в ловушке, если пойти по пути чрезмерного упрощения различия между запрещением и легализацией. Однако рассуждения в терминах этого противопоставления вряд ли будут полезными в поисках стратегий для изменений. На абстрактном уровне в концептуальных дебатах включение в дискуссию понятия легализации может быть полезным для анализа существующей системы. Но легализация не обязательно является ответом или решением всех проблем, связанных с существованием незаконного оборота наркотиков. Точно так же, как крайне репрессивные методы, применяемые для контроля над наркотиками, могут приводить к вредным последствиям, отсутствие определенных механизмов контроля также может отрицательно влиять на общественное здоровье.

В настоящее время в мире наблюдается широкое разнообразие мер по контролю над психоактивными веществами, а также большие различия в административных и уголовных санкциях, применяемых в разных странах. Конвенции ООН устанавливают глобальные нормы в этом отношении: Единая конвенция 1961 года со списками наркотических средств; Конвенция о психотропных веществах 1971 года; Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных

веществ 1988 года с таблицами прекурсоров; и более поздняя Рамочная конвенция ВОЗ о контроле над табаком 2003 года. В установленных ООН нормах мало логики, и с самого начала эти нормы характеризуются множеством несоответствий.

Вместо того, чтобы сводить дебаты к упоминавшемуся выше противопоставлению, полезнее было бы в качестве образа взять схему, представляющую спектр различных моделей и форм контроля. Такую схему можно разделить на четыре основных раздела:

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
	<i>Война с наркотиками</i>	<i>Договора ООН о запрещении наркотиков</i>	<i>Положения о разрешенных веществах</i>	<i>Свободная торговля</i>
<i>Характеристики</i>	- Крайне репрессивные меры - Милитаризация	- Глобальные нормы - Запрещение на основе абсолютной нетерпимости - Выдача по медицинским рецептам	- Меры административного контроля - Большие различия между странами	Потребление и распространение без международного контроля
<i>Примеры практик</i>	- Химическая обработка - Массовые аресты и осуждения - Смертная казнь	- Карательные санкции за хранение, оборот - Система лицензирования для легальных потребителей	- Лицензии на производство и торговлю, ограничения в отношении несовершеннолетних и т.п. - Табак: Конвенция ВОЗ о контроле	- Контроль грибов, «кота» (khat) и эфедрин в разных странах. - Алкалоиды в некоторых договорах
<i>Вещества</i>	Кока/кокаин опиум/героин каннабис, синтетические наркотики (ATS)	Более 200 веществ в перечнях конвенций 1961 и 1971 гг.	Алкоголь Табак	Кофе, «кот», перец кава, эфедрин, галлюциногенные грибы и т.п.

Договора ООН о наркоконтроле, составляющие основу запретительного режима, являются только частью проблемы, связанной с тем, к каким вредным последствиям приводят некоторые статьи этих договоров. Например, в конвенциях нет ни единой статьи, которая обязывала бы присоединившиеся государства применять в отношении потребителей наркотиков тюремное заключение или распылять гербициды над посевами запрещенных растений. Эти меры контроля

осуществляются за рамками норм, установленных ООН. Таким образом, точно так же, как в некоторых исламских странах установлен запрет на алкоголь, и его употребление влечет уголовную ответственность, что выходит за рамки общемировых норм, большая часть мер в рамках войны с наркотиками, подпадающих под первый раздел приведенной схемы, осуществляется на границах установленных норм.

II. Принципы достижения более устойчивого равновесия

При разработке наркополитики важной задачей является поиск оптимального соотношения между защитой общественного здоровья через определенные механизмы контроля, с одной стороны, и отрицательными последствиями чрезмерно репрессивных механизмов контроля, с другой. Все возрастающее число стран, в том числе и некоторые европейские страны, в 1980-х гг. начали постепенный переход от политики абсолютной нетерпимости к постепенному установлению более устойчивого равновесия между репрессивными и защитными мерами. Гражданское общество начало объединяться в международные сети, такие как Международная ассоциация снижения вреда (МАСВ) и Международный консорциум по вопросам политики в отношении наркотиков (МКПН), поддерживая стратегию медленного и постепенного совершенствования действующей в настоящее время наркополитики. Задача состоит в установлении глобальной системы, которая действительно сможет защищать здоровье и благополучие человечества, гарантировать определенные, достаточно гибкие виды контроля над потенциально вредными веществами и налагать ограничения на репрессивные меры в отношении потребителей, фермеров и мелких торговцев наркотиками. Для такой стратегии перемен возник ряд принципов, которые могут направить наркополитику в правильное русло:

1) Основания. Перемены должны основываться на тщательной оценке стратегий, а не на идеологических принципах. В настоящее время имеются результаты многих исследований разных стратегий, как успешных, так и безрезультатных.

2) Дифференциация. Необходимо проводить различия между веществами на основе вреда, которое они причиняют здоровью (вред, причиняемый каннабисом отличается от вреда, причиняемого героином), и между природными растениями и их концентрированными производными (кока в натуральном виде может быть полезной для здоровья, в то время как употребление ее алкалоида – кокаина в концентрированном виде – может привести к проблемам), и, в третьих, между употреблением преимущественно ради развлечения и более проблемным употреблением наркотиков.

3) Снижение вреда. В мире всегда будут наркотики. Шаг за шагом на смену идеологии абсолютной нетерпимости приходит принцип снижения вреда, который предлагает более прагматичный подход в пользу стратегий, способных снижать, насколько это возможно, вред от употребления наркотиков, как для потребителя, так и для общества в целом.

4) Гибкость. Необходимо также учитывать социальные и культурные различия. Нормы, устанавливаемые на глобальном уровне, должны оставлять достаточно места для маневра, чтобы страны могли приспособить эти нормы к определенным

принципам национального законодательства или защитить, например, права коренных народов, чтобы они могли сохранить свои традиционные обычаи и привычки.

5) Пропорциональность. При осуществлении наркоконтроля следует в полной мере соблюдать права человека, при этом санкции должны быть пропорциональны тяжести преступления. Заключение под стражу потребителей наркотиков только за факт потребления, применение уголовных санкций или принудительного уничтожения посевов в отношении фермеров, у которых нет других источников дохода, или назначение смертной казни за нарушения законов о борьбе с наркотиками – все это примеры диспропорций.

6) Участие. При разработке стратегий в отношении наркотиков необходимо обеспечить полноценное участие всех главных игроков: фермеров, потребителей, медицинских работников и т.п.

III. Направления дебатов

В нынешних дебатах о внесении изменений в стратегии борьбы с наркотиками выделяются разные направления. Во многих странах проводятся эксперименты и разрабатываются различные методы:

III.1 Снижение вреда

Последняя декада характеризовалась значительными достижениями в реализации программ снижения вреда, особенно среди потребителей инъекционных наркотиков. Целью этих программ является сокращение распространения таких болезней как ВИЧ/СПИД и гепатит. Во многих странах широко применяются программы обмена игл и заместительная терапия метадонотом или бупренорфином. Подобные проекты осуществляются во всех европейских странах, Канаде и Австралии, а в последние годы они стали активно распространяться во многих странах Азии, а также в разных городах Соединенных Штатов. В некоторых странах Латинской Америки (Бразилия, Аргентина и Уругвай) концепция и программы снижения вреда также получают распространение.

Через принятую в 2003 году Рекомендацию Совета Министров¹ программы снижения вреда стали приниматься как единая позиция ЕС, ратифицированная в 2004 году и включенная в Стратегию ЕС по борьбе с наркотиками на 2005-2012 гг., а также в План действий ЕС по наркотикам (2005-2008 гг.)². Европейский центр по мониторингу наркотиков и наркозависимости (EMCDDA) подтвердил, что «полученные данные твердо поддерживают утверждение, что программы обмена игл и шприцев могут внести важный вклад в сокращение передачи ВИЧ среди потребителей инъекционных наркотиков. Более того, через программы обмена игл и шприцев можно эффективно контактировать с группами потребителей инъекционных

¹ Рекомендация Совета Европейского Союза от 18 июня 2003 года по профилактике и сокращению связанного с наркотической зависимостью ущерба для здоровья (2003/488/ЕС).

² COM(2005) 45 final, Сообщение Комиссии Европейскому Парламенту и Совету о Плане действий ЕС по наркотикам (2005-2008 гг.), Брюссель, 14 февраля 2005 г.

наркотиков без связи с другими службами, и эти программы могут стать проводниками к лечению наркозависимости и предоставлению первичной медицинской помощи. Нет каких-либо убедительных доказательств того, что предоставление игл и шприцев оказывает отрицательное влияние на другие профилактические меры или на деятельность по наркоконтролю»³.

Эта позиция получила подтверждение в декларации, принятой по результатам Пятнадцатой международной конференции по СПИДу в Бангкоке в июле 2004 года: *«Имеется огромное число высококачественных доказательств того, что очень эффективные, безопасные и экономически выгодные стратегии снижения вреда снижают отрицательные последствия употребления наркотиков, как с точки зрения медицинских, так и социальных показателей. [...] Опыт множества программ и проектов во всех регионах мира свидетельствует о том, что при своевременном и энергичном осуществлении стратегий снижения вреда можно предотвращать, стабилизировать и даже обращать вспять эпидемии ВИЧ/СПИДа среди потребителей инъекционных наркотиков»*⁴. В своем руководстве по снижению вреда от употребления инъекционных наркотиков Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК) разъясняет: *«Идея ясна. Настало время руководствоваться светом науки, а не темнотой невежества и страха»*⁵.

В то же время широкое распространение во всем мир получили основные методы снижения вреда, в том числе и в странах с очень суровыми законами о наркотиках. В Китае, например, реализация программ обмена игл началась много лет назад, а в 2006 году в стране начали открываться клиники по метадоновой заместительной терапии, планируется открыть тысячу таких клиник. Такие страны как Иран, Пакистан и Вьетнам также открыто говорят о снижении вреда. Федеральное правительство Соединенных Штатов все еще ведет идеологический крестовый поход против снижения вреда, но на глобальном уровне эту позицию поддерживают только Россия, Япония и некоторые африканские и исламские страны, такие как Судан и Саудовская Аравия.

В то время как в последние пять лет в мире наблюдается нарастающая волна программ обмена игл и заместительной терапии, в небольшом числе стран (Германия, Голландия, Швейцария, Испания, Бельгия, Люксембург, Канада и Австралия) продолжают эксперименты с проектами по снижению вреда, которые все еще вызывают ожесточенные споры. К таким проектам относится организация контролируемых помещений для инъекций («комнат для употребления наркотиков») в 35 городах и практика предоставления героина проблемным потребителям.

³ Европейская концепция реагирования на передающиеся через кровь инфекции среди потребителей инъекционных наркотиков, краткий справочный документ, EMCDDA, Лиссабон 2005 г.

⁴ Заявление руководства об употреблении инъекционных наркотиков и ВИЧ/СПИДу [Leadership Statement on Injecting drug use and HIV/AIDS], Бангкок, 2004 г. http://www.unaids.org/bangkok2004/docs/leadership/LS_IDU.pdf

⁵ Распространение научных данных: руководство по снижению вреда от употребления инъекционных наркотиков [Spreading the light of science: Guidelines on harm reduction related to injecting drug use], Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, 2003 г. http://www.ifrc.org/what/health/tools/harm_reduction.asp

III.2 Альтернативное развитие

Тенденция по выбору более прагматичных стратегий в отношении потребления наркотиков набирает силу также благодаря тому, что в международных договорах о наркоконтроле присутствует определенная терпимость к употреблению. Однако в последние десять лет ужесточился репрессивный характер реагирования на производство наркотиков. Принудительное искоренение посевов и строгая реализация запрета на опиум привели к трагическим последствиям в Андском регионе, Юго-Восточной Азии и Афганистане, что, в свою очередь, привело к обострению социальных и вооруженных конфликтов и к человеческим трагедиям вследствие ликвидации единственного источника дохода многих людей. Отсутствие в конвенциях правовой гибкости в отношении производства становится главным камнем преткновения для введения прагматичных стратегий, целевой аудиторией которых являются мелкие фермеры, выращивающие наркосодержащие культуры. В контексте программ альтернативного развития это также препятствовало попыткам внедрить системы постепенного сокращения, более реалистичные и менее репрессивные, на долгосрочной основе, в соответствии с длительным процессом обеспечения другими альтернативными средствами к существованию и сокращения спроса.

В дебатах об альтернативном развитии в контексте восстановления Афганистана тема наркотиков все чаще рассматривается как сложная проблема, требующая сбалансированной реакции, учитывающей такие аспекты как развитие, права человека, возможность управления и разрешение конфликтов. Однако для решения этой проблемы необходим определенный простор для маневра, способность отказаться от желания увидеть немедленные результаты за счет сокращения гектаров посевов наркосодержащих растений.

На уровне дискурса дебаты в этой области получили значительное развитие после Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (ССГАООН) по проблеме наркотиков в 1998 году⁶. В Плане действий относительно налаживания международного сотрудничества в деле искоренения незаконных посевов наркосодержащих культур и содействия альтернативному развитию, утвержденном ССГАООН, упоминается цель этого Плана, которая состоит в *«содействии законным и устойчивым социально-экономическим возможностям для тех сообществ и групп населения, которые занимаются незаконным культивированием как единственным источником средств к существованию, что способствует применению комплексного подхода к искоренению бедности»*. Это стало официальным признанием со стороны ООН важности альтернативного развития. Однако Ассамблея также приняла политическое заявление, согласно которому правительства принимают на себя обязательства ликвидировать или существенно сократить посевы запрещенных наркосодержащих культур в 2008 году. Этот срок

⁶ Подробную статью об истории ССГАООН 1998 года см. (на английском языке): М.Елсма, *Наркотики в системе ООН: ненаписанная история Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по проблеме наркотиков* [M. Jelsma, *Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs*], *International Journal of Drug Policy*, April 2003 (Volume 14, Issue 2). См. также на сайте: ungassondrugs.org

далек от реальности, что лишь усиливает вероятность применения репрессивных мер в отношении фермеров.

При спонсорской поддержке правительства Германии и УНП ООН (Управления ООН по наркотикам и преступности) начиная с 2002 года проводится серия тематических конференций и оценок, чтобы определить результаты 25 лет альтернативного развития и сделать выводы о его будущем. В заключительной декларации по результатам первой конференции подтверждается, что *«нельзя ликвидацию посевов запрещенных наркотических растений делать предварительным условием для альтернативного развития, нельзя также применять меры принудительного характера для сокращения посевов до тех пор, пока законные компоненты стратегий по обеспечению средствами к существованию не станут достаточно крепкими»*⁷. На заседании Комиссии ООН по наркотическим средствам в марте 2008 года был представлен доклад о результатах десяти лет реализации Плана действий, в который были включены результаты проведенных оценок и уроки, извлеченные из дискуссий на конференциях⁸.

Доклад УНП ООН лучше всего иллюстрирует направления дебатов об альтернативном развитии. В нем признается, что *«В глобальной незаконной культивации посевов коки и плантаций опиумного мака за последние десять лет не произошло существенных изменений»*. В отношении Афганистана в докладе отмечается, что *«жесткие правоохранительные меры против фермеров часто оказывались неэффективными в отдаленных регионах, где ограничены ресурсы, активы и рынки. Ликвидация плантаций опиумного мака и сокращение объемов культивации вследствие угрозы ликвидации плантаций в наибольшей степени затрагивали бедных фермеров и сельских наемных работников, которые не пользовались политической поддержкой, не могли давать взятки или защитить себя каким-либо другим способом»*. В общем, на основе оценок УНП ООН, в докладе отмечается, что *«было мало свидетельств в пользу того, что в долгосрочной перспективе ликвидация посевов снижает объемы незаконной культивации – посевы наркосодержащих культур перемещаются, технологии производства меняются, и общие объемы производства снижаются очень медленно или вообще не снижаются»*. Поэтому в докладе государствам-участникам рекомендуется расширять поддержку сельского развития в тех регионах и среди тех групп населения, которые участвуют в незаконной культивации, и содействовать расширению доступа на рынки для продуктов альтернативного развития. В докладе содержится вывод о том, что *«Альтернативное развитие следует оценивать с применением показателей человеческого развития, а не только на основе статистических данных об объемах посевов и урожаях наркосодержащих культур»*. Очень важно, что в докладе не содержится призывов к государствам продолжать осуществлять меры по принудительной ликвидации посевов.

⁷ *Feldafing Declaration*, <http://www.unodc.un.or.th/ad/feldafing/document/declaration.pdf>

⁸ E/CN.7/2008/2/Add.2, *Мировая проблема наркотиков, Пятый доклад исполнительного директора, Приложение, План действий относительно налаживания международного сотрудничества в деле искоренения незаконных посевов наркосодержащих культур и содействия альтернативному развитию [The world drug problem, Fifth report of the Executive Director, Addendum, Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development]*, Комиссия по наркотическим средствам, 51-я сессия, Вена, 10-14 марта 2008 г., см. на английском языке: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/V07/892/21/PDF/V0789221.pdf>

III.3 Депенализация и кризис пенитенциарной системы

В последние двадцать лет почти во всем мире наблюдается быстрый рост численности заключенных. Частично это связано с ужесточением законодательств о борьбе с наркотиками под влиянием принятой в 1988 году Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. Государства-участники этой Конвенции обязаны *«принимать такие меры, которые могут потребоваться, с тем чтобы признать уголовными преступлениями согласно своему законодательству следующие действия, когда они совершаются преднамеренно»* (статья 3, §1): производство, продажу, транспортировку, распространение и т.п. веществ, включенных в наиболее ограничительные перечни конвенций 1961 и 1971 гг. Уголовные санкции также должны применяться за *«культивирование опийного мака, кокаинового куста или растения каннабис в целях производства наркотических средств»*. В тексте Конвенции проводится различие между намерением заниматься оборотом наркотиков и намерением лично потреблять наркотики и утверждается, что *«хранение, приобретение или культивирование любого наркотического средства или психотропного вещества для личного потребления»* также следует классифицировать как правонарушения, но *«с учетом своих конституционных положений и основных принципов своей правовой системы»* (статья 3, § 2). В США, России и Китае практикуются массовые аресты и осуждения, рост числа заключенных наблюдается также в большинстве стран Европы и Латинской Америки. Кризис пенитенциарной системы и отсутствие положительных результатов в том, что касается сокращения рынка запрещенных наркотиков, стали причиной различных кампаний, направленных на депенализацию.

Во многих странах личное потребление, само по себе, не является правонарушением. Конвенции не налагают обязательства применять какие-либо наказания только за потребление, что четко разъясняется в официальном Комментарии к Конвенции 1988 года: *«Следует отметить, что, как и в конвенциях 1961 и 1971 гг., из текста параграфа 2 не следует, что потребление наркотиков само по себе следует рассматривать как наказуемое правонарушение»*⁹. В наше время растет число стран, где хранение небольшого количества наркотика для личного потребления полностью декриминализовано, а в ряде других стран это больше не является приоритетом для правоохранительных органов или сокращаются сроки наказания за такое правонарушение. Такие изменения в законодательстве или директивы для судебных органов могут прямо повлиять на снижение числа личных и семейных драм, причиной которых становится тюремное заключение, и привести к немедленному положительному результату для перегруженных судебных систем и переполненных тюрем.

Обязательные нормативы ЕС установлены только для преступлений, связанных с оборотом (включая подготовительные действия с намерением продажи), но не с действиями, относящимися к личному потреблению. Таким образом, среди стран ЕС

⁹ E/CN.7/590. *Комментарий к Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ [Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances]*, обнародован в Вене 20 декабря 1988 г., New York: United Nations, 1998, ISBN 92-1-148106-6, for 3.95, с. 82.

наблюдаются огромные различия в том, как они рассматривают вопрос потребления наркотиков. Например, в Испании и Италии, а с недавнего времени и в Португалии и Люксембурге хранение наркотиков для личного потребления не рассматривается как преступление. В других странах, таких как Голландия, Германия и Чешская Республика, действуют инструкции для полиции, прокуратуры и судов о том, чтобы они воздерживались от наказаний или налагали небольшие штрафы в случаях небольшого количества наркотиков или если наркотик предназначен для личного потребления. Правовые определения того, какое количество наркотика считается количеством «для личного потребления», также различаются. В Португалии, например, используется определение «количества, необходимого для среднего личного потребления в течение 10 дней». В других юрисдикциях определяется конкретное количество в граммах или порциях. В Австрии, например, границей «серьезного преступления» (которое влечет наказание в виде тюремного заключения) является хранение 15 г кокаина и 3 г героина, в то время как «небольшим» количеством считается 0,5 г героина, 1,0 г СТА и 1,5 г кокаина.

Для сравнения, в Финляндии закон определяет 1 г героина и 1,5 г кокаина, хотя в действительности нижняя граница для назначения наказания в виде тюремного заключения составляет 10 г СТА, 40 таблеток экстази, 4 г кокаина и 2 г героина¹⁰. На приведенном ниже рисунке показаны основные различия в том, как в странах Европы рассматривается вопрос о хранении наркотиков для личного пользования.

¹⁰ Потребление запрещенных наркотиков в ЕС: законодательные подходы [Illicit drug use in the EU: legislative approaches], тематические документы EMCDDA, Лиссабон 2005 г., ISBN 92-9168-215-2.

Рисунок 1 – Наиболее вероятные результаты преследования за «хранение наркотиков для личного потребления»

- Преследование в уголовном порядке и осуждение с последующим назначением тюремного заключения, штрафа или мер терапевтического характера
- Освобождение обвиняемого или переквалификация дела, приводящая к смягчению обвинений
- Освобождение или замена уголовной ответственности альтернативными видами исправительного воздействия (по закону, согласно директивам или инструкциям)
- Административные санкции или меры терапевтического характера (декриминализация по закону)



Источник: Европейская правовая база данных о наркотиках (ELDD) «Ключевые характеристики стран» (<http://eldd.emcdda.org>) and EMCDDA Insights No 5 [3].

III.4 Декриминализация каннабиса

В случае каннабиса, запрещенного вещества с самым высоким показателем массовости его потребления – по оценкам, во всем мире каннабис употребляют 200 млн. человек – доля тех, кто из потребителей ради удовольствия становятся проблемными потребителями, очень мала. Поэтому в разных странах проводится более терпимая политика по отношению к потребителям каннабиса, несмотря на тот факт, что это вещество в договорах ООН классифицируется в одной категории с героином. Во многих случаях для полиции и правовой системы преследования потребителей каннабиса просто перестают быть приоритетными. В некоторых странах, таких как Голландия, Швейцария, Бельгия, Люксембург, Португалия, Ирландия, Великобритания, а также в дюжине штатов США в законодательства были внесены изменения, направленные на декриминализацию хранения каннабиса в небольших количествах. Голландия является самым известным примером, в этой стране разрешено продавать взрослым лицам до 5 г каннабиса в так называемых «кафе-шопах». Следует отметить, что даже при голландской системе открытой торговли уровень потребления каннабиса в стране подобен уровню потребления в

соседних Германии и Бельгии и намного ниже, чем в Англии, Франции или Испании¹¹. На практике в большинстве европейских стран правонарушения, связанные с небольшим количеством каннабиса (до 30 г), не расследуются или влекут только административные санкции. Кроме того, неоднократно выдвигались различные законодательные предложения (в Англии, Канаде, разных штатах США, Голландии и Швейцарии) о правовом регулировании рынка каннабиса, подобном тем видам контроля, которые существуют на рынке алкоголя и табака. Эти предложения никогда не принимались, даже в тех случаях, когда за них выступало большинство законодателей, потому что они противоречат международным договорам.

III.5 Ревалоризация листьев коки

В случае листьев коки, вероятнее всего, проблемного потребления просто не существует. Согласно докладу Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), *«Употребление листьев коки, по-видимому, не оказывает отрицательного влияния на здоровье и носит положительную терапевтическую, сакральную и социальную функцию для коренных народов Андского региона»*¹². Это исследование ВОЗ не было опубликовано из-за угрозы Соединенных Штатов сократить финансирование, если результаты исследования будут опубликованы. В отношении листьев коки существует явное противоречие между конвенциями, с одной стороны, и традиционной практикой выращивания и потребления, с другой. Международный комитет по контролю над наркотиками (МККН) в своем докладе осуждает Боливию и Перу за то, что в этих странах по-прежнему разрешено использовать листья коки для жевания или для заваривания в виде чая, а также других переработанных продуктов растения коки. Включение листьев коки в Единую конвенцию 1961 года – в которой определен 25-дневный срок для полного запрещения любого использования коки (за исключением кока-колы) было исторической ошибкой, которую нынешнее руководство Боливии во главе с Эво Моралесом стремится исправить путем ревалоризации (переоценки) листьев коки и, в конечном счете, их исключения из списка веществ, запрещенных ООН¹³.

IV. Анализ ССГАООН: 1998-2008 гг.

В 2008-2009 гг. будет проведен анализ целей и задач, определенных на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (ССГАООН) по наркотикам в 1998 году. Это станет исторической возможностью добиться прогресса в поисках более сбалансированных стратегий контроля над наркотиками.

Почти полвека прошло с принятия первой конвенции ООН о наркоконтроле, Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года. В этой Конвенции были обобщены различные многосторонние инструменты, обсуждавшиеся в течение предыдущих десятилетий, начиная с первой конвенции об опиуме, согласованной в Гааге в 1912

¹¹ Годовой доклад за 2007 год о состоянии проблемы наркотиков в Европе [2007 Annual report on the state of the drugs problem in Europe], EMCDDA, Лиссабон 2008 г., см. на английском языке: www.emcdda.europa.eu

¹² WHO/UNICRI Cocaine Project. <http://www.tni.org/docs/200703081409275046.pdf>

¹³ *Ложная тревога. МККН и исключение листьев коки из списков [Sending the wrong message, The INCB and the un-scheduling of the coca leaf]*, TNI Drug Policy Briefing 21, March 2007. См. на английском языке: <http://www.tni.org/policybriefings/brief21.pdf>

году. С тех пор Организация Объединенный Наций проводила множество конференций и саммитов для согласования глобального решения вопроса о запрещенных наркотиках. Однако появляется все больше ошибок в предположительно универсальной модели, которая, на самом деле, основана на хрупком консенсусе.

Согласно Единой конвенции 1961 года было решено постепенно ликвидировать опиум в течение 15-летнего срока, и коку и каннабис – в течение 25 лет. Единая конвенция была учреждена как всеобщая система контроля над культивацией, производством, распределением, торговлей, использованием и хранением наркотических средств, при этом особое внимание уделялось веществам, производящимся на базе растений: опиум/героин, кока/кокаин и каннабис. В четырех списках этой Конвенции более ста веществ классифицируются по разным уровням контроля. К наиболее спорным вопросам классификации относится включение листьев коки в Список 1 и каннабиса сразу в два Списка – 1 и 4, при этом в Список 4 включены самые опасные вещества.

Конвенция о психотропных веществах 1971 года была подготовлена в ответ на диверсификацию потребления наркотиков. В этой Конвенции вводится контроль над более чем сотней психотропных веществ, таких как амфетамины, ЛСД, экстази, валиум и т.п., которые опять распределены по четырем спискам. По сравнению со строгим контролем, введенным в отношении наркотических средств на растительной основе, в Конвенции 1971 года предусматривается менее строгая структура контроля вследствие давления, которое оказывала фармацевтическая промышленность Европы и Северной Америки во время переговоров.

В качестве реакции на рост рынка запрещенных наркотиков в 1970-80 гг., в Конвенции 1988 года о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ предусматриваются меры против оборота наркотиков, отмывания денег и изменения химических прекурсоров, а также взаимная правовая помощь, включая экстрадицию. В Конвенции еще раз подчеркивается обязательство государств применять санкции уголовного правосудия для борьбы с любыми аспектами производства, хранения и оборота наркотиков в мировом масштабе.

Через десять лет после принятия третьей конвенции мировое сообщество собралось в Нью-Йорке на Генеральную Ассамблею по наркотикам, ССГА ООН. Вследствие наличия многочисленных расхождений, непростой задачей стали поиски консенсуса и оснований для операций ООН. С одной стороны оказались те, кто заявил – в отношении договора 1988 года – что «конвенция является ружьем, из которого мы теперь можем выстрелить», другими словами, те, кто хотел, чтобы на ССГА ООН всемирная система контроля еще больше укрепилась и получила еще одно подтверждение. С другой стороны, в частности, в некоторых странах Латинской Америки, были те, кто считал действующий режим необъективным, потому что в нем особое внимание уделяется странам-производителям сырья (коки и опиума). Эта группа говорила о необходимости поисков более взвешенной позиции под лозунгом «общей ответственности». Больше внимания следует уделять проблеме потребления, выделению фондов на альтернативное развитие, и применять более строгие меры против отмывания денег и изменения прекурсоров. Другими словами, более внимательно следует относиться к тем частям рынка, где ответственность

ложится на развитые страны. Кроме того, была и третья группа, для которой неспособность, до настоящего времени, остановить нарастающий ком проблем поднимает вопрос о состоятельности осуществляемых стратегий и которые поэтому – в основном, это европейские страны – уже начали внедрять более прагматичные стратегии снижения вреда, которые далеко ушли от североамериканской идеологии абсолютной нетерпимости.

Результатом ССГАООН стал ряд планов действий по таким темам как сокращение спроса, химические прекурсоры, амфетамины, отмывание денег и альтернативное развитие. В Политическую декларацию был включен новый срок – после провала сроков, определенных в Конвенции 1961 года – «ликвидировать или существенно снизить запрещенную культивацию посевов коки, растения каннабис и опиумного мака к 2008 году». В отношении спроса было взято обязательство «достичь значительных и измеряемых результатов» к 2008 году.

Тот же вопрос, который был главным на ССГАООН 1998 года – заново подтвердить или переоценить – снова возник в ходе анализа 2008-2009 гг. Вот что будет происходить в 2008-2009 гг.:

- Новой Специальной сессии ГА ООН не будет. Проведение анализа делегировано Комиссии по наркотическим средствам, которая ежегодно заседает в Вене.
- В марте 2008 года прошли двухдневные Тематические дебаты – специальная часть заседания Комиссии, – посвященные достижениям и препятствиям на пути выполнения задач ССГАООН. Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) подготовило балансый отчет, главный документ для обсуждения.
- После этого в рабочих группах начался «период размышлений» о подготовке в 2009 году саммита, на котором следует представить выводы для будущих решений.
- В марте 2009 года в рамках заседания КНС состоится «отделение высокого уровня» (с участием министров из ряда стран), чтобы согласовать новую Политическую декларацию и/или любой другой инструмент, который станет результатом периода размышлений.
- Гражданское общество получит возможность участвовать в ходе всего процесса под руководством венского НПО «Комитет по наркотическим средствам». В июле 2008 года планируется провести саммит НПО, чтобы собрать мнения относительно анализа ССГАООН на основе различных региональных встреч, проходивших в конце 2007 и в начале 2008 гг.

V. Перспективы и главные проблемы

В заключение, обобщая первоначальные соображения, принципы достижения более устойчивого равновесия между защитой и репрессивными мерами и различные области дискуссий, каковы перспективы и главные проблемы процесса 2008-2009 гг.?

V.1 Честная оценка

По-видимому, основное внимание будет, как и раньше, уделяться дихотомии между подтверждением прежнего подхода и его переоценкой. УНП ООН в течение этого периода попытается заявить, что в отношении задач и целей ССГАООН на 2008 год был достигнут обнадеживающий прогресс, как это было в 2003 году, когда проводился промежуточный анализ. Сейчас линия защиты УНП ООН основывается на том, что на мировом рынке произошла стабилизация, благодаря, по мнению УНП ООН, всем тем мерам, которые государства-участники принимали в контексте реализации планов действий, принятых на ССГАООН. УНП ООН поддерживает мнение о том, что без твердой приверженности делу борьбы с наркотиками, согласованному десять лет тому назад, в мире начнется эпидемия запрещенных наркотиков, сравнивая с уровнем потребления алкоголя и табака.

Отсутствие заметных достижений к установленному сроку в 2008 году в том, что касается «ликвидации или значительного сокращения» рынка наркотиков, заставит большую группу стран поставить под сомнение действующую в настоящее время наркополитику. Этим странам следует иметь в виду тот факт, что все попытки контролировать рынок наркотиков путем репрессивных мер не привели к созданию дефицита психоактивных веществ и не остановили производство ни одного из веществ (кокаина, СТА, каннабиса), а производство опиума/героина даже удвоилось. Кроме того, борьба с наркотиками привела к серьезному косвенному ущербу в том, что касается кризиса пенитенциарной системы и нарушений прав человека. Будет трудно сделать вывод о том, что мир стоит на правильном пути, и что нет причин для формулирования новой политики.

В документе, представленном для анализа на Венской сессии в марте 2008 года, Исполнительный директор УНП ООН г-н Антонио Мария Коста высказал ряд интересных предложений относительно того, чтобы наркоконтроль мог «Соответствовать цели» – так назывался его доклад. Г-н Коста говорит о необходимости «гуманизировать» нашу систему наркоконтроля, потому что, по его мнению, в тюрьмах находится слишком много людей, слишком много средств расходуется на борьбу с наркотиками, и слишком мало – на профилактику, лечение, реабилитацию и снижение вреда, слишком большое внимание уделяется ликвидации посевов запрещенных культур и очень скудные ресурсы выделяются на помощь фермерам. Он также подчеркивает необходимость смягчения непредусмотренных отрицательных последствий и – в первый раз – открыто защищает принцип снижения вреда, подчеркивая, что *«реализацию конвенций о наркотиках следует осуществлять с учетом вопросов здравоохранения и прав человека»*.

V.2 Принять концепцию снижения вреда на уровне ООН

Введение философии снижения вреда в систему ООН было непростой задачей и подвергалось резким нападкам. Главный треугольник механизма наркоконтроля ООН (Комиссия, УНП ООН и МККН) систематически отказывался, вплоть до настоящего времени, использовать эти термины в политических дебатах из-за сильного давления со стороны Соединенных Штатов, которые угрожали сократить финансирование УНП ООН. Это отношение противоречит позициям таких органов как ВОЗ, ЮНЭЙДС и ПРООН, которые уже используют понятие снижения вреда.

Таким образом, на карту поставлено общесистемное согласование и принятие этого понятия во всех органах системы ООН¹⁴.

Слова Косты свидетельствуют о том, что настало время сделать решительные шаги для принятия концепции снижения вреда. Эта концепция должна стать обычной частью дебатов ООН, так же, как это уже происходит в большинстве стран мира. В последнем докладе МККН также отражено медленное продвижение к более широкому признанию этого термина. Но поворотным пунктом станет однозначное принятие дискурса и концепции снижения вреда в 2009 году на встрече высокого уровня в Комиссии по наркотическим средствам.

V.3 Всеобщее уважение прав человека

Статья 25 Всеобщей декларации прав человека гласит, что *«Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояние его самого и его семьи»*¹⁵. После 1948 года медицинский уход считается правом человека, распространяющимся на всех, в том числе и на лиц, страдающих наркотической зависимостью. Однако на мартовской сессии Комиссии по наркотическим средствам в 2008 году было трудно принять резолюцию, в которой просто требуется обеспечивать всеобщее уважение прав человека в усилиях по наркоконтролю.

Права человека находятся в самом центре системы ООН, поэтому должно быть понятно, что усилия по наркоконтролю никоим образом не могут нарушать Устав ООН и Всеобщую декларацию или любой договор о правах человека, принятый международным сообществом, например, о социальных и экономических правах, правах, связанных с охраной здоровья, или правах коренных народов. Для этого необходимы четкие правила о пропорциональности наказаний, а также явное признание прав человека потребителей наркотиков, торговцев и крестьян, вовлеченных в незаконное культивирование.

V.4 Повысить эффективность органов ООН

В последнее десятилетие множество противоречий были характерны для деятельности как УНП ООН, так и МККН. Проблемой УНП ООН является то, что Управление зависит от добровольных пожертвований, что расширяет полномочия главных спонсоров в процессе принятия решений, таким образом ограничивается роль Управления как независимого органа, предоставляющего надежную информацию. Это противоречит духу многостороннего сотрудничества, который позволил создать этот орган наркоконтроля в рамках ООН.

МККН обычно интерпретирует конвенции очень строго, часто выходя за рамки своего мандата и осуждая национальные стратегии, применяемые в конкретных странах на

¹⁴ Более подробно см.: ООН и снижение вреда [The United Nations and Harm Reduction], TNI Drug Policy Briefing 12 марта 2005 г., см. на английском языке: <http://www.tni.org/policybriefings/brief12.pdf>

¹⁵ Всеобщая декларация прав человека, статья 25, Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

основе альтернативных интерпретаций конвенций, что часто приводит к напряженности¹⁶. Отношение МККН не соответствует основным принципам ООН в том, что касается прозрачности, общесистемного согласования и участия гражданского общества. Период размышлений в процессе анализа ССГАООН также предоставляет хорошую возможность оценить и повысить эффективность этих органов.

V.5 Открыть возможность для пересмотра трех конвенций

Современная система договоров имеет явные несоответствия:

1) Необходимо устранить реальные напряженности, возникающие между конвенциями и определенными методами снижения вреда, такими как комнаты для употребления наркотиков. Настоятельная необходимость остановить эпидемию ВИЧ/СПИДа также является достаточным основанием для того, чтобы больше не создавать препятствий на пути эффективных мер и отказаться от слепого следования правилам, установленным полвека тому назад, когда просто не существовало этой опасности для здоровья людей во всем мире.

2) Обязательный характер статей, определяющих уголовные санкции за хранение, продажу и культивирование – включая хранение небольшого количества для личного потребления или культивирование для обеспечения семьи – создает препятствия для поиска более устойчивого равновесия между защитой и репрессивными мерами. Необходима большая гибкость, чтобы противостоять кризису пенитенциарной системы и включить постепенное сокращение посевов запрещенных культур в контекст разрешения и предотвращения конфликтов с гарантированным соблюдением прав человека.

3) Страны, желающие провести эксперимент с законным регулированием рынка каннабиса, используя, в качестве примера, Рамочную конвенцию ВОЗ по борьбе против табака, должны иметь возможность это сделать. Страны, считающие, что поддержание полного запрещения каннабиса является лучшим способом защиты общественного здоровья, могут продолжать свою нынешнюю практику, так же, как некоторые исламские страны продолжают поддерживать запрет на алкоголь.

4) Необходимо срочно найти решение для ситуации с листьями коки, которое бы компенсировало несправедливость колониального подхода, отрицающего древнюю андскую культуру. Листья коки следует исключить из Списка I Единой конвенции 1961 года, а обязательство о прекращении практики жевания и других видов употребления листьев коки в природном виде следует отменить.

Существуют и другие проблемы с определенными статьями конвенций, но по этим четырем пунктам необходимы особые усилия для переформулирования общемировой правовой структуры наркоконтроля. Через 50 лет настало время

¹⁶ *Международный комитет по контролю над наркотиками: современные напряженности и возможности для реформирования [The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform]*, IDPC Briefing Paper 7, февраль 2008. См. на английском языке: http://ungassondrugs.org/images/stories/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf

модернизировать систему, согласовать новую Единую конвенцию, которая заменит три существующих договора. Если государства действительно хотят обеспечить более устойчивое равновесие между защитой и репрессивными мерами, они должны отказаться от довлеющего над ними политического страха, заставляющего их думать, что стоит только тронуть конвенции, и откроется ящик Пандоры. Из тупика, в котором оказалось мировое сообщество, нет другого выхода, кроме как честно признать, что договора о наркотиках являются устаревшими инструментами, изобилующими противоречиями. Как отмечается в первом Докладе ООН о наркотиках в мире, опубликованном в 1997 году как раз накануне ССГАООН: *«Законы – и даже международные конвенции – не высечены на камне. Их можно изменять, когда на то будет высказана демократическая воля наций»*.

Юридические советники УНП ООН также включили в конфиденциальный меморандум, составленный по запросу МККН в 2002 году, следующие слова об эпидемии ВИЧ/СПИДа: *«Можно утверждать, что договора о наркоконтроле, в том виде, как они заключены, не соответствуют реальности, так как в то время, когда они вступали в силу, в них невозможно было предвидеть эти новые угрозы»*¹⁷.

Обнадеживает, что в своем последнем дискуссионном документе г-н Коста утверждал, что *«в воздухе действительно чувствуется дух реформ, направленных на то, чтобы конвенции соответствовали цели и были адаптированы к реальности на местах, которая существенно отличается от существовавшей в то время, когда они разрабатывались. У нас уже имеется многосторонняя структура для адаптации конвенций, и все, что нам нужно, это: во-первых, возрожденная приверженность принципам многосторонности и совместной ответственности; во-вторых, решение основывать нашу реформу на эмпирических данных, а не на идеологии; и, в-третьих, осуществление конкретных действий в поддержку вышесказанного, выходящих за рамки одной только риторики и заявлений»*¹⁸.

2012 год, когда пройдет ровно сто лет после принятия первого международного договора о наркоконтроле, может стать для этого символическим и подходящим сроком.

Амстердам, апрель 2008

Мартин Елмса – ТНИ

mjelsma@tni.org

TRANSNATIONAL INSTITUTE - TNI
Drugs & Democracy Programme
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam

¹⁷ E/INCB/2002/W.13/SS.5, *Гибкость положений договоров в отношении программ снижения вреда [Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches]*, меморандум, подготовленный юридическим отделом УНП ООН к 75-й сессии УНП ООН, 30 сентября 2002 г. См. на английском языке: <http://www.tni.org/drugsreform-docs/un300902.pdf>

¹⁸ E/CN.7/2008/CRP.17, *“Making drug control ‘fit for purpose’: Building on the UNGASS decade”*, Report by the Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime, as a contribution to the review of the twentieth Special Session of the General Assembly, March 7, 2008.

The Netherlands
Tel: + 31 20 662 66 08
Fax: + 31 20 675 71 76
Email: mjelsma@tni.org
<http://www.tni.org/drugs>
<http://ungassondrugs.org>