

Руководство IDPC по наркополитике

Резюме

Международный консорциум по наркополитике (IDPC) – это глобальная сеть, объединяющая неправительственные организации (НПО) и профессиональные сообщества, специализирующаяся на вопросах, связанных с производством и употреблением контролируемых наркотиков. Консорциум стремится способствовать объективной и открытой дискуссии по вопросам определения содержания, направлений и эффективности наркополитики на национальном и международном уровнях. Он поддерживает политику, основанную на научно подтвержденных данных и способствующую снижению вреда, связанного с наркотиками. Он издает отчеты, распространяет доклады, подготовленные организациями – членами сети, на темы, связанные с наркотиками и наркополитикой, а также предлагает политикам и должностным лицам по всему миру консультации своих специалистов.

Вступление

Сегодня все правительства сталкиваются с очень сложными вопросами при выборе стратегии, направленной на решение проблем, связанных с нелегальным оборотом и употреблением наркотиков в их странах. Политики во всем мире приходят к выводу, что традиционный подход – «война с наркотиками» – не привел к искоренению нелегального оборота наркотиков и значительному сокращению их употребления. Это означает, что необходимы другие, сбалансированные стратегии и программы, которые действительно могут привести к снижению незаконного оборота наркотиков и, вместе с тем, способствовать минимизации связанного с ним вреда, касающегося уровня преступности, общественного здоровья и негативного воздействия на семьи и общество в целом.

Определение эффективных национальных стратегий и программ, особенно в период, когда сокращаются государственные расходы, является сложной задачей. Тем не менее, необходимо серьезно подойти к решению этой задачи уже в ближайшие годы, учитывая, что в некоторых странах разработка более эффективной наркополитики оказала долгосрочное воздействие на социальную ситуацию и на экономическую продуктивность.

Управительственных чиновников может возникнуть ощущение переизбытка данных, количества исследований, вариантов предложенных стратегий, а также дискуссий, демонстрирующих полярные взгляды по вопросам наркополитики. Они ощущают давление общества и СМИ, которые ждут быстрых решений, и давление со стороны оппозиционных политиков, охотно критикующих их за неудачи или «мягкость, проявленную в борьбе с наркотиками». Кроме того, криминальная обстановка и опасения граждан по поводу собственной безопасности часто приводят к усилению общественной поддержки жестких подходов к решению проблемы наркотиков и, как следствие, преступности.

«Руководство по наркополитике», разработанное IDPC, сводит воедино данные глобальных исследований и примеры успешного опыта. В «Руководстве» содержатся детальные рекомендации для помощи политикам, участвующим в разработке и осуществлении стратегий и программ в области наркотиков. «Резюме» является своего рода введением в тему, которая в полной мере освещена в материалах «Руководства».

Полный текст «Руководства по наркополитике» находится по адресу: www.idpc.net.

Глава I: Основные принципы

Секция I «Руководства по наркополитике» содержит описание пяти принципов эффективной и гуманной наркополитики.

1. **Наркополитика должна основываться на структурированной и объективной оценке приоритетов и современных данных.** В «Руководстве» подчеркивается важность проведения объективной и независимой оценки осуществляемой политики в этой столь чувствительной сфере. Оценка эффективности программ в области наркополитики должна, в первую очередь, учитывать, насколько принятые стратегии и деятельность способствуют снижению преступности и решению медицинских и социальных проблем, связанных с наркотиками, а не фокусировать свое внимание на количестве конфискованных наркотиков и числе задержаний. Можно понять правительственных чиновников, обеспокоенных тем, что такая оценка может пролить свет на неудачи или поднять сложные политические вопросы, но, если мы хотим сделать выводы из предыдущего опыта, нам следует стараться понять механизмы воздействия политики. Необходимо также учитывать временные рамки – хотя, с одной стороны, оценка ситуации за слишком короткий период осложнит определение тенденций и уровня воздействия, но, с другой стороны, учитывая стремительные изменения на рынке незаконного оборота наркотиков и способов их употребления, правительства не могут позволить себе «замкнуться» на осуществлении какой-либо стратегии в течение продолжительного времени.
2. **Все мероприятия должны осуществляться в полном соответствии с международным законодательством в области прав человека.** Сравнительно недавно исследователи и аналитики стали заниматься изучением проблемы нарушений в связи с проведением наркополитики и соответствующих программ основных прав и свобод человека, записанных в Хартии ООН и последующих Конвенциях и декларациях. Данные нарушения включают: применение смертной казни, пыток и жестокого, бесчеловечного обращения с целью лечения наркозависимости, внесудебное наказание,

непропорционально суровое наказание в связи с нарушениями законодательства об обороте наркотиков, произвольное вмешательство в частную жизнь, случаи отказа в доступе к жизненно важным медицинским услугам (очень широко распространенные). Все эти меры напрямую противоречат международным обязательствам по защите и соблюдению прав человека. Однако соответствие наркополитики обязательствам в области защиты прав человека должно быть ключевым принципом при разработке и оценке наркополитики.

3. Наркополитика должна быть, в первую очередь, направлена на сокращение негативных последствий употребления и оборота наркотиков, а не на снижение масштабов употребления наркотиков и размера наркорынка.

В течение последних 100 лет страны уделяли значительное внимание вопросу снижения незаконного оборота наркотиков (в основном, при помощи карательных мер), рассчитывая, что это поможет уменьшить вредные последствия, связанные с наркотиками. Подобные попытки чаще всего оказывались неудачными и приводили к возникновению новых негативных явлений. Например, законы, криминализующие употребление наркотиков и хранение инъекционного оборудования, поощряют преследование полицией людей, употребляющих наркотики, в местах обмена шприцев. В результате, потребители воздерживаются от посещения необходимых им программ профилактики ВИЧ-инфекции и гепатита, что способствует дальнейшему распространению этих заболеваний в данной целевой группе. Результаты научных исследований свидетельствуют, что политика и программы, открыто направленные на снижение конкретных вредных последствий, более эффективны, чем программы, стремящиеся к глобальной цели — «создать общество без наркотиков». Термин «снижение вреда» часто относится к мерам по охране здоровья, включая программы обмена шприцев, профилактики и лечения наркозависимости и к другим программам социальной поддержки, однако такие программы также включают меры снижения широкого круга негативных последствий, связанных с наркотиками, для человека, сообщества и населения в целом. Поэтому снижение вреда является прагматичным подходом, согласно которому общее снижение объема оборота и употребления наркотиков является не единственной, и даже не главной задачей наркополитики. В данной связи правительства должны начать с оценки того, какие из негативных последствий, связанных с наркотиками, имеют наиболее разрушительное воздействие на общество. Это необходимо для разработки и осуществления эффективной наркополитики.

4. Политика и соответствующие мероприятия должны быть направлены на содействие социальной интеграции уязвимых групп, а не на их наказание.

«Война с наркотиками», по крайней мере, отчасти основана на идее, согласно которой, если общество продемонстрирует абсолютно отрицательное отношение к употреблению наркотиков, а органы власти проведут серьезную работу по выявлению и наказанию потребителей наркотиков, то это отвратит потенциальных потребителей от участия в незаконном обороте наркотиков. Многие аспекты сегодняшней наркополитики построены на убеждении, что «социальная эксклюзия» (достигаемая путем массовых арестов и наказания потребителей наркотиков, тестирования на наркотики, исключения из учебных заведений и увольнения с работы, а также лишения доступа к государственным социальным благам) является фактором, ограничивающим употребление наркотиков. Однако на практике это ограничение чаще всего «не работает». Более того, процесс эксклюзии часто применяется к группам, уже отверженным обществом — к бедным, этническим меньшинствам и мигрантам — в то время как другие государственные

социальные и экономические программы стремятся, наоборот, включить эти же группы в жизнь общества. Таким образом, побочным элементом наркополитики становится нарушение деятельности программ социального и экономического развития. IDPC предлагает основывать национальную наркополитику на принципе социальной интеграции, стремиться к максимальной социальной и экономической интеграции представителей бедных и отверженных слоев общества, в которых сегодня «процветает» употребление и постоянно увеличивается оборот наркотиков. Для этого необходима более тесная координация стратегий развития и контроля над оборотом наркотиков.

5. В процессе обсуждения и осуществления стратегий правительства должны налаживаться открытые и конструктивные отношения с представителями гражданского общества. Политическая чувствительность зачастую приводила к тому, что политики воспринимали гражданское общество как проблему, которой нужно стараться избегать. Однако НПО, представители сообществ потребителей и производителей наркотиков являются источником ценной информации, так как они понимают принципы работы нелегального рынка наркотиков и существования сообщества потребителей наркотиков. Основные принципы эффективного взаимодействия с гражданским обществом включают:

- поддержку адекватного определения стратегий и выработку приоритетов на основе практических и научных знаний и опыта;
- совершенствование политической поддержки при разработке и осуществлении адекватных стратегий;
- поддержку эффективной коммуникации между политиками и ключевыми представителями гражданского общества с целью обеспечения участия людей и сообществ в планировании мероприятий, которые окажут воздействие на их жизнь;
- поиск возможностей взаимовыгодных партнерских отношений с организациями гражданского общества для разработки и/или осуществления совместных программ;
- стимулирование активной сетевой деятельности организаций гражданского общества, которые могут продолжить поддержку разработки и осуществления эффективных стратегий и программ.

Три последующие главы обобщают данные научных исследований, опыт и примеры успешной практики и содержат рекомендации для правительств, посвященные разработке и осуществлению эффективной и гуманной наркополитики.

Глава II: Уголовное правосудие

Правоохранительные органы и системы уголовного правосудия играют ключевую роль в противодействии обороту наркотиков и преступности, связанной с наркотиками. Тем не менее, IDPC рекомендует правительствам стран изменить подходы к измерению успеха числом задержанных и осужденных людей или количеством конфискованных наркотиков,

поскольку измерение эффективности с помощью этих показателей «процесса» не способствует снижению масштаба проблемы. Напротив, стратегии должны уделять больше внимания непосредственно снижению вредных последствий от оборота и употребления наркотиков для здоровья, уровня преступности и социальной ситуации. Это изменение фокуса наркополитики повлечет за собой пересмотр стратегии и тактики уголовного правосудия и сделает возможным:

1. **реформу законодательства в области наркотиков** – в результате которой мера наказания будет определяться в зависимости от того, к какой группе относится участник незаконного оборота наркотиков: нерегулярных потребителей наркотиков, зависимых потребителей, «социальных» дилеров, коммерческих дилеров – и наиболее суровое наказание будет применяться к участникам, занимающимся контролем за оборотом наркотиков с коммерческой целью;
2. **изменение фокуса правоохранительных стратегий** – чтобы они могли открыто ставить задачи снижения уровня насилия, страха и коррупции, связанной с оборотом наркотиков, концентрируя внимание на наиболее жестких, безжалостных группировках, а не на мелких правонарушителях. Эти стратегии и программы должны реализовываться в тесном сотрудничестве с учреждениями здравоохранения и социальной политики;
3. **работу программ, направленных на то, чтобы мелких правонарушителей можно было направлять на лечение вместо дорогостоящего уголовного преследования или содержания в МЛС.** Этот подход поможет разгрузить суды и тюрьмы, переполненные в связи с многочисленными судебными разбирательствами и наказанием мелких нарушителей. Преследование этих нарушителей дорого обходится государству, способствует появлению сложностей в управлении и не помогает решить проблему наркотиков;
4. **разработку стратегий решения проблемы наркотиков в местах лишения свободы,** включая меры по обеспечению личной и социальной безопасности, лечение и охрану общественного здоровья, для решения проблемы концентрации потребителей наркотиков в уже переполненных государственных пенитенциарных учреждениях.

Глава III: Программы в сфере здравоохранения и социальной политики

IDPC призывает направлять больше средств на программы профилактики, лечения и снижения вреда, которые являются наиболее экономически эффективным способом снижения медицинских и социальных проблем, связанных с оборотом и употреблением наркотиков. Национальные стратегии в области наркотиков могут разрабатываться с учетом мировых научных данных, а также примеров успешной практики.

1. **Профилактика.** Хотя профилактика употребления наркотиков очевидно является предпочтительным методом решения проблем до их возникновения, существует мало свидетельств того, что кампании общего характера по профилактике позволяют снизить общий уровень употребления наркотиков. Многие из этих инициатив повысили осведомленность о риске или внесли вклад в общее развитие навыков принятия решений, однако они не позволили добиться основной цели снижения распространенности или

доли людей, начавших употреблять наркотики. Имеющиеся данные демонстрируют наличие корреляции между уровнем употребления наркотиков в сообществе и социальным благополучием. Иными словами, низкий уровень проблемного употребления наркотиков ассоциируется с «защитными факторами» (семейным благополучием, социальным благополучием сообществ, экономическим равенством, возможностями учебы или трудоустройства и т.д.) Понимание факторов, которые повышают вероятность проблемного употребления наркотиков в сообществах, поможет политикам снизить до минимума риски при осуществлении целевых проектов социоэкономического развития. Несмотря на то, что этот подход может быть воспринят, как серьезный вызов для правительств и местных сообществ, он является наиболее эффективным способом снижения объема оборота наркотиков и уровня проблемного употребления в долгосрочной перспективе.

2. **Лечение наркозависимости.** Лечение наркозависимости основывается на следующем принципе: наркозависимость — это заболевание, поддающееся излечению, а не моральное падение или преступление. Имеющиеся данные демонстрируют, что правильная разработка и осуществление программ может привести к значительному снижению масштаба медицинских проблем и преступлений, связанных с наркозависимостью. Государствам необходимо разработать интегрированные системы лечения, которые будут включать механизмы выявления людей, употребляющих наркотики, предложения им широкого круга лечебных программ и управления процессом их возвращения на работу и в сообщество, а также получения ими жилья. Эти меры должны разрабатываться и осуществляться совместно органами системы здравоохранения, социальной поддержки и охраны правопорядка.
3. **Снижение вреда.** Существуют данные, подтверждающие, что интервенции по снижению вреда способствуют профилактике инфицирования заболеваниями, в числе которых ВИЧ-инфекция и гепатит, а также снижению уровня смертности в связи со случайными передозировками. Хотя эти мероприятия не обязательно позволяют снизить уровень спроса на наркотики, они эффективны в деле снижения некоторых медицинских и социальных последствий наркозависимости и, поэтому, должны быть широко доступны там, где существует проблема негативных последствий от употребления наркотиков.

Глава IV: Усиление сообществ

Эта глава разделена на три секции, содержание каждой из которых направлено на поддержку принципов социальной интеграции и развития.

1. **Снижение уровня преступности, связанной с незаконным оборотом наркотиков.** В этой секции приведены примеры успешной практики и делается вывод о том, что стратегии охраны правопорядка должны разрабатываться и осуществляться только на основе четкого понимания структуры и динамики нелегального оборота наркотиков. Нужно сконцентрировать усилия на снижении уровня преступности, связанной с оборотом наркотиков, а не на снижении самого оборота; также необходимо снижать уровень социоэкономического неравенства в регионах, наиболее затронутых оборотом наркотиков.

2. Создание альтернативных источников дохода. IDPC был проведен анализ данных, показавший, что уничтожение посевов обходится дорого и оказывает крайне негативное воздействие на и без того бедных и маргинализированных крестьян. Подход, призванный создать альтернативные источники дохода, если он будет осуществляться последовательно и основываться на комплексной стратегии развития, направленной, в первую очередь, на повышение качества жизни этих крестьян, может способствовать успешному снижению объема культивации растений, предназначенных для нелегального оборота наркотиков.

3. Защита прав коренных народов. Эта секция завершает «Руководство».

Основное внимание в ней уделено вопросам нарушения прав коренных народов, которые пытаются оправдать необходимостью установления контроля над наркотиками. IDPC предлагает использовать в наркополитике подходы, основанные на уважении этих прав и приводит доказательства, подтверждающие, что они не способствуют росту производства и употребления наркотиков.

«Руководство по наркополитике» IDPC было разработано в течении 2009 года и опубликовано в 2010 году. Руководство является результатом исследований и консультаций, проведенных в сотрудничестве с нашей глобальной сетью экспертов. Информация «Руководства» будет регулярно обновляться, чтобы отразить данные новейших исследований и примеры новых успешных практик в области наркополитики.

Для получения дополнительной информации о «Руководстве по наркополитике» или по любым вопросам наркополитики, пожалуйста, посетите наш веб-сайт (www.idpc.net) или свяжитесь с секретариатом IDPC (contact@idpc.net).

Полная версия «Руководства по наркополитике» представлена на веб-сайте IDPC:

- на английском языке: <http://www.idpc.net/publications/idpc-drug-policy-guide-version-1>;
- на испанском языке: <http://www.idpc.net/es/publications/guia-sobre-politicas-de-drogas-idpc>;
- на русском языке: <http://www.idpc.net/ru/publications/idpc-drug-policy-guide-russian>.

Международный консорциум по наркополитике (IDPC) является динамичной и глобальной сетью НПО и профессионалов, которая выросла до более 60 членов с момента своего основания в 2006 году. Члены сети представляют следующие районы: Карибский бассейн, Евразия, Латинская Америка, Северная Америка, Океания, Южная Азия, Юго-Восточная Азия, Юго-Восточная Европа и Западная Европа. На Ближнем Востоке и в Северной Африке и странах Африки, мы установили новые связи как с представителями гражданского общества так и лицами, принимающими решения.

Руководство по наркополитике IDPC является центральным элементом нашей работы в сфере политике и адвокации с национальными лицами, принимающими решения. Этот документ объединяет доказательства и примеры передовой практики в подходах дизайна и реализации наркополитики на национальном уровне. Каждая глава руководства описывает задачи, представляет ряд доказательств, и опыт со всего мира по различным вопросам наркополитики, от уголовного правосудия, здравоохранения и социальных программ, до укрепления сообщества.

Советы и рекомендации, представленные в данном руководстве, направлены на стимулирование открытого диалога с лицами, принимающими решения на основе опыта и научных доказательств. Это руководство также является важным инструментом для гражданского общества в их стремлении конструктивно сотрудничать с политиками по вопросу об эффективной и гуманной политики в отношении наркотиков.



This publication has been produced with the financial support of the Drug Prevention and Information Programme of the European Commission. The contents of this publication are the sole responsibility of the author/contractor/ implementing partner and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

International Drug Policy Consortium
c/o Release, 124–128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

telephone: +44 (0)20 7324 2975

email: contact@idpc.net

website: www.idpc.net

Copyright (C) 2010 International Drug Policy Consortium All rights reserved