ДОКЛАД 2018

Регулирование

ответственный подход к контролю над наркотиками

ГЛОБАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО НАРКОПОЛИТИКЕ

КОФИ АННАН (В ПАМЯТЬ)
Председатель Фонда Кофи Аннана, бывший Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, Гана

ДЖОЙС БАНДА
Бывший президент Малави

ПАВЕЛ БЕМ
Бывший мэр Праги, Чешская республика

РИЧАРД БРЭНСОН
Предприниматель, защитник социальных свобод, основатель Virgin Group, один из основателей The Elders, Великобритания

ФЕРНАНДУ ЭНРИКИ КАРДОЗУ
Бывший президент Бразилии

МАРИЯ КАТТАУИ
Бывшая генеральный секретарь Международной торговой палаты, Швейцария

ХЕЛЕН КЛАРК
Бывшая премьер-министр Новой Зеландии и Администратор Программы Развития ООН

НИК КЛЕГГ
Бывший вице-премьер правительства, Великобритания

РУТ ДРЕЙФУС
Бывшая министр по социальным вопросам и бывшая президент Швейцарии (Председатель Комиссии)

СЕСАР ГАВИРИА
Бывший президент Колумбии

АНАНД ГРУВЕР
Бывший Специальный Докладчик ООН по праву на наивысший достижимый уровень здоровья, Индия

МИШЕЛЬ КАЗАЧКИН
Бывший исполнительный директор Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Франция

АЛЕКСАНДР КВАСЬНЕВСКИЙ
Бывший президент Польши

РИКАРДО ЛАГОС
Бывший президент Республики Чили

ОЛУСЕГУН ОБАСАНДЖО
Бывший президент Нигерии

ГЕОРГИОС ПАПАНДРЕУ
Бывший премьер-министр Греции

ЖОЗЕ РАМУШ ОРТА
Бывший Президент Восточного Тимора

ЖОРЖЕ САМПАЙЮ
Бывший президент ПортугалииI

ДЖОРЖ ШУЛЬЦ
Бывший Государственный секретарь США (почетный председатель Комиссии)

ХАВЬЕР СОЛАНА
Бывший Верховный представитель Европейского Союза по вопросам внешней политики и безопасности, Испания

МАРИО ВАРГАС ЛЬОСА
Писатель и публичный интеллектуал, Перу

ПОЛ ВОЛКЕР
Бывший председатель Федеральной резервной системы США и Консультативного совета при Президенте США по экономическому восстановлению, США

ЭРНЕСТО СЕДИЛЬО
Бывший президент Мексики

ГЛОБАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО НАРКОПОЛИТИКЕ

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 5

Краткое содержание 7

Как регулирование может помочь установить контроль над наркотиками 11
- Оценка рисков, связанных с наркотиками, 11
- и ответные меры 11
- Управляя рисками чрезмерной коммерциализации 15
- Вынесенные уроки и мониторинг внедрения регулирования 16

Сложности внедрения регулирования 19
- Нелегальный рынок наркотиков: подогревание коррупции и насилия 19
- Регулирование наркотиков в странах с уязвимыми институтами 20
- Осторожное, постепенное и научно обоснованное внедрение 24
- От альтернативного развития к устойчивым средствам к существованию 25
- Расширение возможностей маргинализованных групп населения, занятых в нелегальной экономике 26

Регулирование может ослабить организованную преступность 31
- Фокус на организованной преступности 31
- Сокращение возможностей черного рынка и подрыв организованной преступности 32
- Наполнение социального вакуума, в настоящее время заполненного организованной преступностью 35

Модернизация международной системы контроля над наркотиками 37
- Признавая напряженность в мировом режиме наркоконтроля 37
- Исследуя варианты реформ 39
- Новое руководство улучшенного режима по контролю за наркотиками 42

Личные свидетельства 45
- Диего Канепа: Регулирование каннабиса в Уругвае 45
- Шон Берте: Исправление ошибок «войны с наркотиками» 45
- Достопочтенный Питер Данн: Регулирование психоактивных веществ в Новой Зеландии 46
- Роксана Аргандоньа: Производство коки в Боливии 48
- Рита Аннони Манги: Лечение героином в Швейцарии 49
- Меган Ки: От незаконного до законного рынка каннабиса в Колорадо 50

Библиография 53

Упаковки каннабиса, продающегося в аптеках Уругвая, первая страна в мире, регулирующая рекреационное использование каннабиса, от производства до потребленияю. © Miguel Rojo/AFP/Getty.

ВВЕДЕНИЕ

Два наблюдения продиктовали создание Глобальной комиссии по наркополитике: провал международной системы контроля над наркотиками и национальных политик, разработанных на ее основе; и вред, который причиняет внедрение этих политик здоровью и безопасности людей и обществ. Провал системы доказать легко. Не приближаясь к целям, поставленным тремя международными конвенциями по контролю за наркотиками, сегодняшняя политика не приводит ни к снижению спроса на незаконные наркотики, ни их предложения, а совсем наоборот.

Усиление организованной преступности — печальная реальность. Ущерб общественному здоровью и здоровью отдельных людей огромен: растет не только число интоксикаций, зачастую смертельных, но и распространенность ВИЧ и гепатита С как среди людей, употребляющих инъекционные наркотики, так и среди населения в целом. Репрессивная наркополитика направлена на самых уязвимых членов общества; в результате неё страдают социальная ткань и государственные институты — в некоторых странах коррупция и насилие вызывают больше смертей, исчезновений и перемещений людей, чем войны.

Необходимость спасения жизней, обращение с людьми с достойными их заботой и уважением, а также защита демократических институтов — те обязательства, которым привержены Члены Глобальной Комиссии. Общественные деятели с пяти континентов считают своим долгом содействовать изменению парадигмы наркополитики. Они публикуют подобные доклады, высказывают позицию по актуальным вопросам, проводят массовые мероприятия и общаются с политиками по всему миру, обмениваясь своим позитивным и негативным опытом. Комиссия содействует распространению научных выводов и обоснований, касающихся воздействия наркотиков и наркополитики, а также неустанно выступает за прагматичную и рациональную политику, основанную на правах человека.

Положительные сдвиги были задокументированы там, где подобные гуманные подходы были реализованы, оценены и широко обсуждались. Тем не менее обсуждение наркополитики буквально до последнего времени оставалось настоящим табу. И хотя некоторые страны все еще отвергают эти подходы, в других к ним обращаются все чаще.

Меры в области общественного здравоохранения, которые смягчают связанные с наркотиками риски, доказали свою эффективность в борьбе с ВИЧ, гепатитом, в снижении смертности от передозировок, в улучшении состояния здоровья и социального положения людей, зависящих от наркотиков, и в расширении возможностей людей, употребляющих наркотики. Некоторые страны по-прежнему предпочитают придерживаться иллюзии о возможности достичь общества, свободного от наркотиков. Именно поэтому «снижение вреда» все еще изо всех сил борется за то, чтобы занять должное место в архитектуре международного режима контроля над наркотиками. В то же время «снижение вреда» постепенно становится руководящим принципом национальных политик здравоохранения.

Криминализация употребления и хранения наркотиков для личного использования так же все чаще признается препятствием для осуществления эффективной политики в области здравоохранения. Криминализация подрывает верховенство закона и питает предрассудки, стигму и дискриминацию в отношении людей и сообществ. Зачем наказывать людей, которые не причиняют вреда другим, даже если они подвергают себя рискам, если это приводит к неуправляемому бесчеловечному кризису лишения свободы? Зачем налагать на людей бремя судимости? Разве прагматичное распределение государственных ресурсов не должно базироваться на тщательном анализе издержек карательной наркополитики? Задумавшись об этих вопросах, всё больше и больше политиков и граждан решают прекратить преследование людей, употребляющих наркотики, и декриминализовать употребление и хранение для личного использования.

Люди, задействованные в ненасильственных, низкоуровневых мероприятиях, связанных с производством, транзитом и продажей психоактивных веществ, подвергаются крайне непропорциональным наказаниям. Некоторые рискуют быть подвергнутыми смертной казни или тюремным срокам, которые превышают сроки за насильственные преступления. Личные,

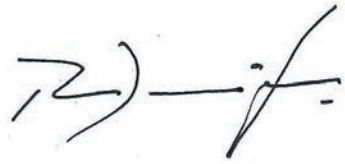
социальные и экономические обстоятельства, вынуждающие людей участвовать в незаконной деятельности, редко принимаются во внимание при назначении наказаний. Реализация прав человека, принципов устойчивого развития и социальной солидарности говорят о необходимости соразмерного приговора, альтернатив тюремному заключению или амнистии, особенно в сочетании с политическими и экономическими мерами, позволяющим правонарушителям интегрироваться в легальный рынок труда.

Одно из негативных последствий международной системы контроля над наркотиками, выстроенной в парадигме запрета и наказания, особенно четко проявилось за последние несколько лет. Из-за этой системы у подавляющего большинства населения мира затруднен доступ к ряду лекарственных средств, особенно к анальгетикам и обезболивающим в связи с тем, что они перечислены как в страновых списках основных лекарственных средств, так и в списках запрещенных или контролируемых веществ. Таков «побочный ущерб» 40-летней «войны с наркотиками» или, используя терминологию ООН, «непреднамеренное последствие» международных соглашений о наркотиках.

Однако международные конвенции, включая наиболее репрессивную из них, принятую в 1988 году, не препятствуют осуществлению странами политик, необходимых для защиты здоровья населения, облегчения доступа к основным лекарственным средствам, декриминализации употребления и хранения наркотиков или установления альтернатив наказанию за незначительные нарушения в соответствии с «конституционными принципами и основными понятиями правовых систем» этих стран.

Международный режим контроля над наркотиками по-прежнему основывается на одной установке: запрет на любое использование психоактивных веществ, кроме медицинского и научного, а следовательно, запрет на их производство, обмен, транспортировку, продажу и употребление. Однако спрос на наркотики существует и если он не удовлетворен законным путем, он будет удовлетворен незаконным рынком. Запрет привел к тому, что всю цепочку оборота наркотиков контролируют преступные организации. Страдает каждый регион мира: от насилия, вызванного территориальными войнами за производственные площади и транзитные маршруты, от коррупции и попустительства государственных учреждений и отмывания денег. Все это наносит ущерб правовым системам, экономике и функционированию демократических институтов. Для борьбы с преступными транснациональными объединениями необходимо настоящее международное сотрудничество.

Мы по-прежнему редко задаем фундаментальный вопрос относительно незаконных наркотиков. Кто должен контролировать рынок веществ, несущих серьезные потенциальные риски для здоровья — государства или организованная преступность? Мы убеждены, что единственный ответственный подход — это государственное регулирование рынка, принятие правил, адаптированных к специфическим рискам каждого препарата, а также контроль за соблюдением этих правил. Подобные меры уже установлены в отношении продуктов питания, легальных психоактивных веществ, химических веществ, лекарств, изотопов и многих других продуктов или типов поведения, несущих в себе потенциальный риск или вред. Этот доклад показывает, что в настоящее время регулирование незаконных наркотиков не только возможно, но и необходимо. Он подчеркивает, что даже если пересмотр существующих конвенций глобальным сообществом может очень сильно затянуться, **ни одна международная конвенция не освобождает государства от обязательств защищать жизнь, здоровье, достоинство своих граждан, гарантировать им равные права и отсутствие дискриминации.**



Рут Дрейфус
Бывшая Президент Швейцарии

Этот доклад посвящается памяти Кофи Аннан (1938-2018), Асмы Джахангир (1952-2018), Торвальда Столтенберга (1931-2018), Джона Уайтхеда (1922-2015) и Карлоса Фуэнтеса (1928-2012), членов Глобальной комиссии по наркополитике.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Правовое регулирование наркотиков быстро переходит из теоретической плоскости в практическую. Хотя регулирование является важной частью реформы наркополитики, цель которой — уменьшение вреда, связанного с прогибиционизмом и незаконным рынком наркотиков, публичные и политические дебаты, связанные с ним, все еще очень тернисты. Чтобы достичь прогресса в этой области, необходимо, во-первых, прислушиваться к общественности, которая закономерным образам обеспокоена тем, как наилучшим образом осуществлять регулирование и каковы его последствия, а во-вторых, принимать во внимание политическую оппозицию и институциональную инерцию.

Регулирование продуктов и связанных с рисками занятий — ключевая функция государственных органов во всем мире. Это норма установлена во всех областях политики и права, кроме политики в отношении наркотиков. Мы осознаем, что в нашей жизни всегда присутствуют риски и пытаемся их регулировать: правила безопасности требуют наличия огнестойких матрасов; пищевые правила требуют указания срока хранения на этикетках; правила регулируют управление транспортными средствами и так далее.

Этот доклад призывает к тому, чтобы взглянуть на реальность — 250 миллионов человек по всему миру подвергаются рискам, связанным с употреблением незаконных в настоящее время веществ.[1] Принять эту реальность и установить эффективные регуляторные стратегии управления ситуацией — не значит признать поражение или поощрять употребление наркотиков. Это часть ответственного, научно обоснованного подхода, который принимает мир таким, какой он есть, а не пытается насадить идеологически обоснованный и контрпродуктивный идеал «мира без наркотиков» .

Доклад идентифицирует основные вопросы, которые, по опыту членов Комиссии, могут стать настоящими камнями преткновения на пути прогресса общественного диалога в области регулирования веществ. Пытаясь напрямую разобраться в этих вопросах, доклад ставит своей целью вдохновить и облегчить дебаты, тем самым приближая столь необходимую реформу.

1. Как регулирование поможет установить контроль над наркотиками

Первый раздел доклада рассматривает сущность природу, спектр и последствия подхода, основанного на регулировании. В нём развенчиваются распространенные заблуждения и предоставляются последовательные описания, как может выглядеть регулирование наркотиков в реальном контексте с опорой на существующую теорию и практику регулирования легальных на сегодняшний день веществ и других продуктов и занятий, связанных с риском. Особое внимание уделяется вопросу о том, как можно уменьшить риски чрезмерной коммерциализации, извлекая уроки из прошлых ошибок в области регулирования алкоголя, табака и рецептурных опиоидов.

Запрещенные в настоящее время наркотики должны регулироваться. Процесс правового регулирования должен быть взвешенным, постепенным, основанным на научных данных и принципах защиты прав человека, общественного здравоохранения, устойчивого развития, мира и безопасности. Разработка и осуществление подходов к регулированию должны учитывать ключевую экспертизу гражданского общества и сообществ, наиболее пострадавших от карательных мер — в первую очередь людей, употребляющих наркотики, молодых людей и людей, занятых на низовых позициях черного рынка. Особое внимание следует уделить возможным конфликтам между общественным здравоохранением и коммерческими интересами. Для смягчения угроз чрезмерной коммерциализации необходимо считаться с уроками, извлеченными из регулирования существующих легальных рынков потенциально опасных веществ. Любые внедряемые нормы должны сопровождаться многодисциплинарным научным мониторингом и оценкой, которые бы квалифицировали эффективность и реагировали на любые непредвиденные негативные последствия.

Политики должны стремиться к получению научных данных в области правового регулирования наркотиков и инициировать местные и национальные процессы разработки реформ. Политические лидеры на всех уровнях правительства несут ответственность за инициирование широкомасштабных и всеобъемлющих национальных дебатов по важнейшим социальным вопросам, включая ответственное правовое регулирование запрещенных сегодня наркотиков. Национальные и местные органы власти должны собирать доказательства, чтобы использовать их для анализа и сравнения социальных, экономических и экологических аспектов запрета и регулирования. Затем они должны предоставить эти доказательства избирателям и инициировать широкое обсуждение фактов и возможных сценариев. При разработке моделей регулирования, соответствующих местным и национальным условиям, политики должны принимать во внимание предпочтения граждан.

2. Сложности внедрения регулирования

Во втором разделе рассматриваются последствия перехода к регулируемым рынкам, в особенности для развивающихся стран или стран с слабыми институтами власти. Это важный, но недостаточно обсуждаемый аспект глобальных дебатов, в которых исторически доминировали взгляды и интересы развитых стран. В разделе также рассматривается вопрос, как, после снятия запрета, могут быть защищены интересы и благосостояние миллионов людей, занятых в настоящее время в незаконном обороте наркотиков.

Государствам следует рассмотреть возможности экспериментального постепенного перехода к регулированию менее сильнодействующих веществ. Каждая страна должна определить подходы к регулированию, которые соответствуют ее контексту и ограничениям, а также вписываются в существующие институциональные, социальные и культурные рамки. Низкий и средний уровень дохода страны или институциональная неустойчивость не должны рассматриваться как препятствия для изучения регулирования. Уменьшая разрушающее воздействие черного рынка, регулирование наркотиков может способствовать институциональному развитию. Приоритет правового регулирования может быть отдан веществам, употребление которых особенно широко распространено в данной стране; растительным лекарственным средствам, таким как каннабис, лист коки или опиум; или веществам, употребление которых носит исторический или традиционный характер и которые являются частью культурного наследия.

Разрабатывая правовое регулирование рынков наркотиков, политики не должны забывать про людей и сообщества, которые в наибольшей степени пострадали из-за прогибиционизма. При переходе к регулируемому производству, торговле и распространению наркотиков приоритет должен отдаваться интересам лиц и сообществ, которые из-за нищеты, маргинализации или отсутствия возможностей вовлечены в ненасильственную незаконную деятельность, а также тем, кто больше других пострадал от карательной наркополитики.

3. Регулирование может ослабить организованную преступность

После предыдущих разделов, которые посвящены вопросам развития, в разделе 3 рассматривается потенциальное влияние регулирования на организованную преступность. В частности, рассматривается вопрос о других сферах незаконной деятельности, ведь потеряв контроль над рынками наркотиков, организованные преступные группы могут перенаправить преступную энергию на другие формы противоправной деятельности. Как можно максимально расширить возможности противостояния организованной преступности, которые открывает перед нами регулирование, и как они вписываются в более широкую повестку устойчивого развития?

Государства должны максимально использовать новые возможности развития, возникающие благодаря регулированию наркорынков. В том числе, необходимо перераспределение ресурсов, чтобы смягчить последствия изменений в деятельности организованной преступности. Предпринимая более широкие усилия для укрепления верховенства права, реформирования правоохранительной работы и создания институционального потенциала, правительствам следует укреплять институциональные механизмы противодействия отмыванию денег, коррупции и транснациональной преступности. Преступные организации уже вовлечены в другие сферы незаконной деятельности, помимо незаконного оборота наркотиков, поэтому нельзя переоценивать потенциальную угрозу, связанную с перемещением криминальных групп с наркотиков на другие формы преступности. Регулирование дает возможность существенного ослабления власти и влияния организованной преступности, а также освобождает ресурсы для борьбы с ее первопричинами и другими видами криминальной деятельности.

4. Модернизация международной системы контроля над наркотиками

В последнем разделе рассматриваются варианты модернизации архаичной и дисфункциональной международной системы контроля над оборотом наркотиков, в частности, трех конвенций ООН и связанных с ними учреждений, которые в течение последних 60 лет укореняют модель запрета в международной политике и законодательстве. Стремление государств-членов к изучению регулирования противоречит принятым ими на себя договорным обязательствам по поддержанию прогибиционизма, что стало очередным яблоком раздора между и так поляризованными позициями. Как разрезать этот гордиев узел и заложить путь к более релевантной, гибкой структуре контроля над наркотиками, которая действительно соответствует реалиям современного мира?

Странам-членам ООН следует в немедленном порядке рассмотреть различные варианты модернизации международного режима контроля над наркотиками с целью удовлетворить потребности всех людей, затронутых наркополитикой. Странам-членам, гражданскому обществу и ученым следует начать формальные и неформальные диалоги на ключевых форумах, чтобы заложить путь к настоящим реформам и приблизить мир к целям наркоконвенций – защите «здоровья и благосостояния человечества». Чтобы быть эффективной, международная система контроля над наркотиками должна отказаться от нынешней репрессивной парадигмы и усилить акцент на здоровье, правах человека и устойчивом развитии. Крайне важно, чтобы эти реформы предусматривали для государств-членов возможность регулировать рынок наркотиков. Пока это не произойдет, странам-членам, заинтересованным в реформировании, следует рассмотреть варианты, позволяющие добиться внутреннего и международного прогресса в этом вопросе, соблюдая при этом основные положения Устава ООН и осознавая, что диалог и коллективные действия представляют собой наиболее продуктивный подход.

Генеральному секретарю ООН следует взять на себя лидерство по реформированию управления международным режимом контроля над наркотиками. Реформа должна быть направлена на более эффективное использование существующих международных механизмов для защиты прав человека и здоровья населения; содействие устойчивому развитию и предотвращение коррупции, отмывания денег, организованной преступности.

Демонстрация за регулирование каннабиса для рекреационного употребления напротив Дворца Правосудия в Монтевидео, Уругвай. Закон был принят в 2013 г., продажа началась в 2017 г. © Pablo Porciuncula/Getty.

КАК РЕГУЛИРОВАНИЕ МОЖЕТ ПОМОЧЬ УСТАНОВИТЬ КОНТРОЛЬ НАД НАРКОТИКАМИ

Регулирование наркотиков — которое часто неверно истолковывается как неконтролируемая либерализация — проще понять как форму ответственного управления рисками со стороны правительств. Контроль над наркотиками переходит от нерегулируемых криминальных рынков к соответствующим государственным учреждениям. Модели перехода от запрета к контролю при этом нельзя скроить по единому образцу: каждой стране или юрисдикции придется разработать стратегию, которая бы соответствовала ее собственным реалиям. Кроме того, остро стоят важные вопросы: как сделать так, чтобы в пост-прогибиционистском мире защита интересов общественного здравоохранения и безопасности оставалась более важным приоритетом, чем прибыли частных компаний

Регулирование продуктов и занятий, связанных с рисками, является ключевой функцией государственных органов во всем мире. Это норма установлена во всех областях политики и права — кроме политики в отношении наркотиков. Мы осознаем, что в нашей жизни всегда присутствуют риски и пытаемся их регулировать: правила безопасности требуют наличия огнестойких матрасов; пищевые правила требуют указания срока хранения на этикетках; правила регулируют управление транспортными средствами, и так далее.

Этот доклад призывает взглянуть на реальность: 250 миллионов человек по всему миру подвергаются рискам, связанным с употреблением незаконных в настоящее время веществ.[2] Принять эту реальность и установить эффективные регуляторные стратегии управления ситуацией — не значит признать поражение или поощрять употребление наркотиков. Это часть ответственного, научно обоснованного подхода, который принимает мир таким, какой он есть, а не пытается насадить идеологически обоснованный и контрпродуктивный идеал «мира без наркотиков» .

Регулирование может применяться ко всем элементам легального рынка: лицензирование производителей и безопасности продуктов; цена, сила воздействия, упаковка и подготовка продуктов; лицензирование, проверки и обучение поставщиков; помещения продаж, включая их местонахождение, внешний вид и часы работы, а также маркетинг, рекламу, брендинг и продвижение веществ. Можно регулировать доступ и доступность, например, с точки зрения контроля возраста — что достаточно очевидно — но так же можно применять схемы лицензированных покупателей или членства в клубе, или модели медицинского назначения. Всё это — разнообразие инструментов регулирования и коллективный глобальный опыт регулирующих органов и поддерживающих их агентств, остаются недоступны, пока рынки находятся под контролем преступных группировок.

Оценка рисков, связанных с наркотиками, и ответные меры

Регулировать наркотики — значит применять нормативные принципы и инструменты, которые обычно применяются ко всем остальным продуктам и занятиям, сопряженным с риском. С этой точки зрения правовое регулирование доступности и использования определенных веществ взрослыми людьми не является чем-то радикальным или экзотическим, а напротив, очевидным и нормальным. По сравнению с мерами в отношении других видов рискованных занятий, таких как опасные виды спорта, неполноценное питание или небезопасный секс, в области общественного здравоохранения «радикальным» остаётся скорее политизированный репрессивный подход к проблеме наркотиков. Наркотики должны регулироваться не потому, что их употребление безопасно, а именно потому, что оно сопряжено с рисками.

Степень рисков, связанных с теми или иными веществами и разными способами их употребления, может очень сильно варьироваться: от незначительной до серьезной. Однако как бы ни было опасно вещество само по себе, риски неизбежно и иногда критически возрастают, когда оно производится, продается и употребляется на черном рынке. Рынок наполнен препаратами неизвестной силы, их качество невозможно контролировать, они часто продаются не под своим

названием, разбавляются примесями и наполнителями.[3] Покупателю не доступна даже базисная информация о содержании, возможных рисках или руководство по безопасности. Это риски, напрямую вытекающие из запрета. Если правительства и регуляторные агентства возьмут на себя контроль над рынком, риски можно будет существенно сократить.

> «Все наркотики должны быть легализованы...
> За последние 30 лет [войны с наркотиками] с каждым днем становилось все хуже, хуже и хуже — каждый день всё больше проблем, каждый день всё больше насилия, каждый день всё больше милитаризации. При этом, меньше употреблять наркотики люди не стали.»
>
> Хорхе Батлье, бывший Президент Уругвая, 2001

Для эффективного регулирования рынка необходимо установить правила и параметры для разрешенных продуктов, а затем обеспечить их соблюдение. Действия, происходящие вне установленных параметров, такие как продажи детям или неточная информация на упаковке, будут оставаться запрещенными и подлежат пропорциональным санкциям. Такое понимание регулирования контрастирует с распространенными заблуждениями, что легализация наркотиков означает ослабление контроля или либерализацию рынков. Легализация — это всего лишь процесс узаконивания чего-либо, что было незаконным. Регулирование, правовое регулирование или юридически регулируемый рынок являются конечной точкой этого процесса: системой правил, регулирующих производство, поставку и использование наркотиков. Регулирование вводит государственный контроль в рыночную сферу, в которой он раньше отсутствовал. Регулирование четко определяет роль надзорных органов власти при соблюдении правил в любых новых нормативных рамках.

Рисунок 1: Регулирование уменьшает вред здоровью и обществам

Рисунок 1 отображает основной смысл регулирования. Спектр вариантов политики простирается от нерегулируемого рынка. С одной стороны, это криминальный рынок в рамках режима запрета, с другой — легальный, коммерциализированный свободный рынок.[4] И в том, и в другом случае, основной мотивацией является прибыль, при этом никто не берет на себя ответственность за последствия с точки зрения потенциальных рисков для здоровья и социума. Между двумя экстримами расположен оптимальный уровень государственного регулирования, при котором можно минимизировать вред и увеличить пользу. Таким образом, строгое государственное регулирование может считаться прагматичной, центристской позицией.

Как показывает Рисунок 1, даже когда происходит легализация, подходы к регулированию рынка могут отличаться. Глобальное обсуждение темы наркотиков переходит из плоскости «если» в плоскость «как» осуществлять регулирование. По мере обсуждения моделей регулирования нелегальных сегодня веществ стала так же очевидной потребность пересмотреть и улучшить регулирование алкоголя, табака и некоторых других легальных веществ. Эти параллельные тенденции не противоречивы; цели оптимизации регулирования разных веществ одни и те же — отличаются только стартовые позиции.

Конкретные контуры моделей регулирования должны очерчиваться в контексте местной экономической, политической и культурной среды. Различные вещества и формы приема потребуют разных подходов. Вещества, употребление которых связано с большими рисками, требуют более высокого уровня государственного вмешательства на рынке и более жестких ограничений. Например, рецептурное назначение инъекционного героина будет предметом гораздо более строгого контроля, чем розничная продажа каннабиса. Возможность варьировать интенсивность регуляторного рычага позволяет создать «градиент риска-доступности», согласно которому доступность лекарств ограничивается по мере увеличения связанных с ними рисков (Рисунок 2).

Рисунок 2: Регулирование может сбалансировать доступность вещества и связанные с ним риски

Этот регулируемый градиент риска-доступности может способствовать достижению долгосрочных целей общественного здравоохранения, постепенно снижая более высоко-рискованное и поощряя менее рискованное потребление. Например, подобная концепция использовалась для ограничения потребления более крепких алкогольных напитков, когда ставки налогообложения увеличивались по мере увеличения содержания в напитке алкоголя. В долгосрочной перспективе такой подход может способствовать принятию социальных норм, которые бы способствовали более ответственному и менее опасному употреблению веществ. Незаконные рынки наркотиков, напротив, обусловлены экономическими процессами, которые стимулируют производство и поставку более мощных и прибыльных препаратов и форм выпуска. Эффективное регулирование может помочь повернуть эту динамику вспять.

Следовательно, не следует рассматривать нормативно-регулируемые поставки веществ как неизбежно приводящие к увеличению их доступности; напротив, они позволяют ответственным органам взять на себя контроль над тем, где, как и какие препараты являются доступными. Сохранение запретов на наиболее мощные и опасные препараты, такие как синтетические опиоиды (например карфентанил) которые могут быть смертельными в самых маленьких дозах, останется императивом в области здравоохранения и может быть дополнительно оправдано наличием менее мощных и менее рискованных альтернатив. Даже там, где может быть установлен запрет в отношении некоторых продуктов с высоким уровнем риска, следует применять подход снижения вреда и декриминализации людей, которые продолжают их употреблять.

Предотвращение и сокращение спроса также являются важными элементами подхода снижения вреда, особенно в отношении детей и молодежи. Может показаться нелогичным, что регулирование рискованных веществ может способствовать профилактике употребления. Идея становится понятнее при рассмотрении модели строгого регулирования доступа только для взрослых, основанной на принципе прагматичного управления рисками. Переход от нерегулируемых криминальных уличных продаж к строго контролируемой доступности, включая обеспечение ограничений по возрасту, может способствовать усилиям по профилактике употребления среди молодежи. Такой переход может быть усилен путем перенаправления хотя бы части ресурсов, которые в настоящее время тратятся на контрпродуктивное правоприменение в проверенные программы профилактики и образования.

Существует по крайней мере пять основных возможностей регулирования поставок и доступности наркотиков,[5] все они уже применяются в отношении существующей продукции:

Медицинское назначение: Наиболее опасные препараты (как с точки зрения токсикологии, так и потенциала зависимости) могут прописываться квалифицированным медицинским персоналом людям с наркозависимостью. По мере необходимости могут внедряться разные уровни регулирования. Примером подобного подхода могут быть дневные клиники лечения героином в Швейцарии.[6]

Риски, связанные с уличной продажей (слева © Alan Betson) по сравнению с более безопасной продажей регулируемого каннабиса в калифорнийском диспансере Calaveras Little Trees (справа).

Каннабисский диспансер в Калифорнии. © Jeremy Carlson.

Специализированные аптеки: аптекари или другие лицензированные и обученные профессионалы могут заниматься безрецептурной продажей веществ. Помимо этого, могут внедряться дополнительные меры контроля, такие как лицензирование закупок или распределение продаж. Подобная модель была принята в отношении розничной продажи каннабиса в Уругвае.[7]

Лицензированная розничная продажа: лицензированные магазины могут продавать низкорискованные вещества в соответствии со строгими условиями, в ряду которых: контроль над ценообразованием, маркетингом, продажам несовершеннолетним, обязательная информация по здоровью и безопасности на упаковке. Этой модели следуют магазины розничной продажи каннабиса в Канаде.[8] Среди менее ограничительных примеров этой модели — лицензии на продажи, продажи в табачных киосках, или безрецептурные продажи в аптеках.

Лицензированные помещения: лицензированные учреждения по типу пабов, баров или каннабисных «кофешопов» допускают продажу менее рискованных веществ для употребления на месте. Они являются предметом строгих условий, сродни условиям розничной продажи, но с дополнительными мерами ответственности для продавцов и менеджеров помещений.

Нелицензированные продажи: вещества с достаточно низким риском, такие как кофе или чай из коки не нуждаются в лицензировании, регулирование необходимо только для обеспечения их правильного производства и соблюдения стандартов торговли.

Управляя рисками чрезмерной коммерциализации

При разработке подходящей модели регулирования наркотиков важно принимать во внимание укоренившийся конфликт между задачами здравоохранения (минимизировать рискованное и вредное употребление веществ) и коммерческих структур, продающих вещества (увеличить продажи и прибыль).

«Снижение вреда включает в себя не только декриминализацию. Чтобы на самом деле снизить вред, каннабис необходимо тестировать, отслеживать и облагать налогами. Тестирование на силу воздействия, плесень, микробы, остаточные растворители, пестициды и другие загрязняющие вещества может обеспечить безопасное употребление каннабиса. Система мониторинга должна быть построена таким образом, что если оказывается, что каннабис загрязнен, он может быть с легкостью отслежен и отозван с рынка. Налогообложение направлено на получение средств для урегулирования социальных последствий употребления каннабиса: профилактика среди молодежи, лечение и профилактика наркозависимости и общественные образовательные кампании.»

Барбара Брол, бывшая исполнительный директор департамента налогов и сборов, Колорадо, 2016

Легальные корпорации, которые платят налог и несут ответственность перед законом, профсоюзами и организациями потребителей, естественно, предпочтительней, чем организованные преступные группы. Однако на легальном рынке компании могут рекламировать свою продукцию непосредственно клиентам, как не может этого делать организованная преступность. Коммерциализация может привести к агрессивному маркетингу новых, регулируемых законом веществ, подобно тому, как это происходит в отношении алкогольных напитков, табачных изделий и медицинских опиоидов, что

увеличивает опасения по поводу неконтролируемого роста потребления и вреда для здоровья. Это опасение — не повод, чтобы отказываться от реформы наркополитики, а повод для того, чтобы продумать меры, способствующие управлению такими рисками.[9] Ранние данные, полученные в ходе коммерчески-ориентированного регулирования каннабиса в США, говорят, что мы до сих пор учимся, и что мрачные прогнозы некоторых критиков реформы не материализовались, и результаты были позитивными.[10]

Коммерческие организации не должны исключаться из рынков наркотиков, напротив, конкуренция и предприниматели могут привнести инновации и эффективность. Тем не менее важно создать структуры контроля, руководимые нормативными рамками, которые могут препятствовать коммерциализации и нерегулируемому маркетингу. Подобная чрезмерная коммерциализация алкоголя и табака по всему миру, а в последнее время и рецептурных опиоидов в Северной Америке привела к серьезному ущербу для здоровья населения.

Некоторые альтернативные модели рынка, которые рассматриваются в экспериментальном порядке включают:

Контроль государственной монополии над частью или целым рынком
Государственные монополии на поставки алкоголя широко распространены в скандинавских странах (Systembolaget в Швеции, Alko в Финляндии, Vínbúð в Исландии, Vinmonopolet в Норвегии), и в большинстве канадских провинций, многие из которых начинают адаптировать подобные модели для поставок каннабиса.[11] В Уругвае, государство является единственным закупщиком лицензированной каннабисной продукции и единственным поставщиком для лицензированных продаж в аптеках. Как в Канаде, так и в Уругвае каннабис продается в небрендовых упаковках, со стандартизированной информацией о продукте и предупреждениями относительно здоровья.

Ограничение рынка определенных растительных веществ для личной культивации и неприбыльного обмена
Примеры включают модели регулирования каннабиса «давай и расти», применяемые в Округе Колумбия[12] и Вермонте[13] в Соединенных Штатах.

Клубная модель, основанная на неприбыльном членстве
Испанские «каннабисные социальные клубы» стали пионерами модели, в условиях которой каннабис выращивается и разделяется между взрослыми членами в контролируемой обстановке на неприбыльной основе.[14] Эта модель была принята в других странах, например в Бельгии и Уругвае (наряду с домашней культивацией и лицензированными продажами в последнем).

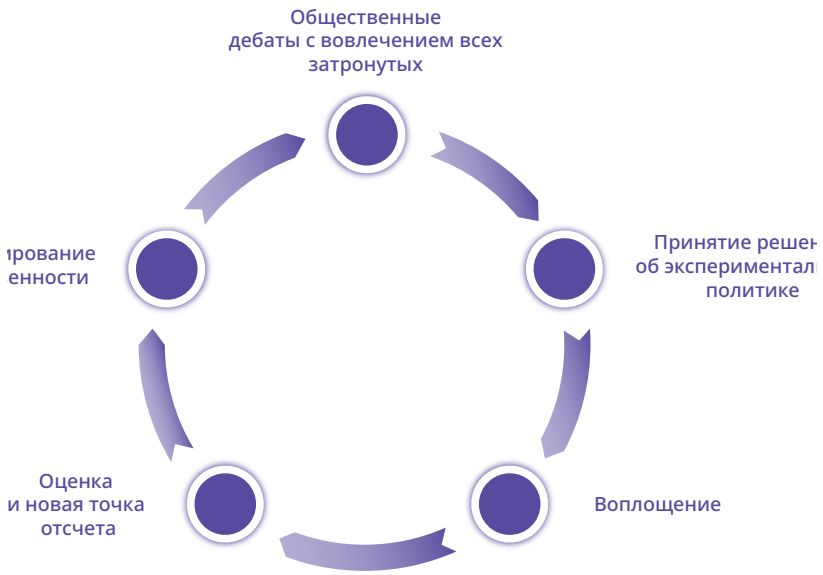
Ограничение размера бизнеса, допустимого к участию на рынке в качестве меры профилактики захвата рычагов регулирования и индустриального лобби.

Ограничение доступа на рынок до неприбыльных организаций, благотворительных корпораций, и социальных предпринимателей
Во многих странах существуют правовые рамки, позволяющие фирмам оперировать либо полностью на неприбыльной основе, либо включать в формальные цели своей работы наряду с прибылью, работу на благо сообществ, рабочих или экологии.[15]

Вынесенные уроки и мониторинг внедрения регулирования

Типы регуляторного контроля, которые все больше внедряются в ответ на возрастающие риски, связанные с длительным курением табака, могут указать путь для регулирования запрещенных сегодня наркотиков. Контроль за ценой упаковкой, маркетингом и доступностью, описанные в Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака (WHO FCTC)[16] в сочетании с образовательной работой успешно снизили вредное потребление табака во многих странах.

Рисунок 3: Разработка государственной политики



Примечательно, что этот успех был достигнут без ограничения легального доступа к рынку для производителей или продавцов табака и без криминализации потребителей. Нормативный прагматизм FCTC резко контрастирует с запретительными элементами трех наркоконвенций Организации Объединенных Наций. Они имеют аналогичный уровень поддержки государств-членов, но воплощают резко отличающийся ответ на использование незаконных наркотиков на основе идеологии, а не научных данных об эффективности модели контроля.

«Мы должны рассматривать возможность регулирования и общественного образования, а не полного искоренения наркотиков, которое, как мы знаем, недостижимо. Шаги, предпринятые для снижения потребления табака (очень мощная и вредная зависимость), показывают, чего можно достичь. Именно регулирование и образование, а не угроза тюрьмы, способствовали сокращению числа курильщиков во многих странах. Более высокие налоги, ограничения на продажу и эффективные кампании по борьбе с курением дали хорошие результаты.»

Кофи Аннан, член Глобальной комиссии по наркополитике, 2016

Политики, разрабатывающие новые модели регулирования, имеют редкую возможность улучшить ситуацию, избегая ошибок прошлого. Прогресс должен быть обеспечен за счет научно-информированных экспериментов, тщательной оценки, готовности проявлять гибкость и разумно реагировать на успехи и неудачи. Все политические инновации включают в себя определенную степень риска и непредсказуемости. Учитывая, что ставки тут очень высоки, для начала предпочтителен осторожный и постепенный подход, склоняющийся в сторону более строгого регулирования, чем попытки обратной разработки неэффективных модельных рамок, в особенности если на ситуацию оказывают значительное влияние могущественные отраслевые лоббистские группы.

Необходимо достигать сложных балансов между интересами различных сторон, между краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными целями, между конфликтующими приоритетами. Например, контроль над ценами и налогами может использоваться для снижения спроса на одни продукты и повышение спроса на другие. Впрочем, регулирование табака показало, что завышение цен может также способствовать развитию параллельного незаконного рынка, который стремится подорвать цены, искусственно завышенные налогами или другими механизмами контроля цен. На подобные дилеммы нет универсальных ответов. Тем не менее в рамках легальных режимов, правительства и ответственные органы могут принимать такие решения и, при необходимости, пересматривать и менять курс в интересах здоровья и благополучия граждан, вместо того, чтобы отказываться от ответственности в пользу нерегулируемой криминальной экономики, основанной исключительно на прибыли.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Запрещенные в настоящее время наркотики должны регулироваться.

Процесс правового регулирования должен быть осторожным и постепенным, основанным на научных данных и принципах защиты прав человека, общественного здравоохранения, устойчивого развития, мира и безопасности. Разработка и осуществление подходов к регулированию должны принимать во внимание ключевую экспертизу гражданского общества и сообществ, наиболее пострадавших от карательных мер: в первую очередь людей, употребляющих наркотики, молодых людей и людей, занятых на низовых позициях черного рынка. Особое внимание следует уделить возможным конфликтам между общественным здравоохранением и коммерческими интересами. Для смягчения угроз чрезмерной коммерциализации необходимо учитывать уроки, извлеченные из регулирования существующих легальных рынков потенциально опасных веществ. Любые внедряемые нормы должны сопровождаться многодисциплинарным научным мониторингом и оценкой, которые бы квалифицировали эффективность и реагировали на любые непредвиденные негативные последствия.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Политики должны стремиться к получению научных данных в области правового регулирования наркотиков и инициировать местные и национальные процессы формирования реформ.

Политические лидеры на всех уровнях несут ответственность за инициирование широкомасштабных и всеобъемлющих национальных дебатов по важнейшим социальным вопросам, включая ответственное правовое регулирование запрещенных сегодня наркотиков. Национальные и местные органы власти должны собирать доказательства, чтобы использовать их для анализа и сравнения социальных, экономических и экологических аспектов запрета и регулирования. Затем они должны предоставить эти доказательства избирателям и инициировать широкое обсуждение фактов и возможных сценариев. При разработке моделей регулирования, соответствующих местным и национальным условиям, политики должны принимать во внимание предпочтения граждан.

СЛОЖНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Последствия любого перехода в сторону легально-регулируемых рынков наркотиков будут значительны, но они в большой степени зависят от политического, экономического и социального ландшафта отдельной страны. Этот раздел рассматривает сложности регулирования веществ в развивающихся странах и в регионах с хрупкой институциональной структурой. Он также рассматривает как защита интересов социально-маргинализированных и экономически уязвимых групп населения, вовлеченных в нелегальную наркоэкономику должна приниматься во внимание во время процесса реформы с учетом более широкой повестки устойчивого развития.

Нелегальный рынок наркотиков: подогревание коррупции и насилия

На сегодняшний день рынок наркотиков — это самый большой нелегальный рынок товаров.[17] Сочетание растущего спроса и жесткого прогибиционистского ответа привели к расширению глобального рынка, который по умолчанию контролируется только криминальными предпринимателями. Как заметило Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) в 2008, «первым непреднамеренным последствием [глобального режима контроля над наркотиками] стало создание преступного черного рынка. У нас нет недостатка преступников, заинтересованных в конкуренции на рынке, на котором стократное увеличение стоимости от производства до продажи — нередкость».[18]

Масштабы незаконных рынков наркотиков потрясают: по оценке 2005 года, их обороты составляли $320 миллиардов на уровне продаж[19] — сравнимо с глобальной продажей текстиля. Этот обширный криминальный рынок подрывает государственные учреждения и препятствует устойчивому развитию. Эти «непреднамеренные последствия» войны с наркотиками неизбежно ложатся тяжелым бременем на самые уязвимые регионы и сообщества мира, от традиционных регионов производства до транзитных регионов глобального Юга до социально-депривированных городских районов глобального Севера.

Нелегальное производство и трафикинг мотивированы исключительно прибылью, и не подвластны никаким правилам, ответственности или государственным учреждениям. Гибкие и предприимчивые преступные организации естественным образом ориентируются на бедные сообщества, хрупкие государства или страны с высокой коррупцией. Именно здесь можно минимизировать угрозы для их бизнеса со стороны государств, стоимость производства и транзита, а также максимально увеличить прибыль. Там, где государственные учреждения уже не упорядочены и недофинансированы, возрастает их уязвимость для коррупции, связанной с наркорынками, так как преступные группировки стараются установить и закрепить свой контроль.

Параллельно разворачивается не менее разрушительная динамика насилия и запугивания, которые часто становятся стандартными инструментами регулирования нелегального рынка в отсутствие правовой нормативной инфраструктуры. Когда такое насилие и запугивание нормализуются в повседневной жизни, а коррупция полиции, судебных органов и политиков становится эндемичной, граждане теряют веру в органы власти, которые они считают неэффективными и безответственными. Таким образом критически подрывается верховенство права и еще больше укрепляется организованная преступность.

Нелегальные наркорынки также подрывают экономическое развитие в более широком смысле. Нелегальная прибыль от наркотиков и связанные с ней отмывание денег и коррупция могут создать нездоровую конкуренцию и макроэкономические сдвиги, в то время как связанное с наркотиками насилие и нестабильность могут отпугивать инвестиции и туризм.[20]

«...данные говорят, что во многих странах политика контроля над наркотиками и связанные с ней правоприменительные меры, направленные на сокращение спроса и предложения, мало повлияли на ликвидацию производства или проблемного употребления наркотиков. Различные агентства ООН описали вредные побочные последствия этих усилий: создание криминального черного рынка; разжигание коррупции, насилия и нестабильности; подрыв общественного здравоохранения и безопасности; широкомасштабные нарушения прав человека, включая унизительные и бесчеловечные наказания; дискриминация и маргинализация людей, употребляющих наркотики, коренных народов, женщин и молодежи. Данные показывают, что во многих частях мира правоохранительные действия в отношении преступлений, связанных с наркотиками, создали или усугубили нищету, препятствовали устойчивому развитию и общественному здоровью и подрывали права человека наиболее маргинализованных людей.»

Обсуждая аспекты наркополитики, связанные с развитием,
Программа развития ООН, 2015[21]

Коррупция, насилие и экономическая дестабилизация, подогреваемые войной с наркотиками, могут стать серьезными препятствиями для демократического правления, и государствам будет сложно, если вообще возможно, достигнуть целей устойчивого развития к 2030 для больших групп граждан в наиболее уязвимых регионах.[22] Ресурсы, доступные организованной преступности в некоторых регионах от связанной с наркотиками прибыли, могут быть соразмерны, а порой и превышать ресурсы, доступные государствам. В подобных крайних случаях нелегальная наркоэкономика становится угрозой существования самих государств, увеличивается риск создания «наркогосударств», обреченных на замедленное развитие

Учитывая, что война с наркотиками подрывает государственные учреждения и устойчивое развитие во многих странах с развивающейся экономикой, в какой степени правовое регулирование конкретных рынков наркотиков является частью решения этой проблемы?

Дискуссия о правовом регулировании наркотиков сосредоточена в первую очередь в богатых странах и часто рассматривается с точки зрения их приоритетов, а интересы и проблемы развивающихся стран не принимаются во внимание. Поскольку регулирование становится реальностью во все большем числе стран, настало время рассмотреть жизнеспособность моделей регулирования психоактивных веществ в регионах с развивающейся экономикой и конкретные проблемы, с которыми они, вероятно, столкнутся при испытании этих вариантов.

Регулирование наркотиков в странах с уязвимыми институтами

В последние десятилетия историческое деление регионов на страны «производства», «транзита» и «потребления» становится все менее явным. Перед лицом растущей глобализации торговли и культуры и наряду с ростом доходов населения употребление незаконных наркотиков стало повсеместным, включая многие развивающиеся страны и экономики. Это изменение приводит к большей локализации уже известных проблем с наркотиками, например, в регионах, которые исторически считались производителями и транзитными регионами, сегодня растет внутренний спрос. Поэтому всё большее значение приобретает изучение потенциальных преимуществ реформ на внутренних рынках наркотиков, а также на экспортных рынках.

Рисунок 5: Наркополитика и повестка дня в области устойчивого развития

Важно отметить, что источником значительной части дестабилизирующей силы организованной преступности, связанной с наркотиками, в традиционных регионах стран производства и транзита по-прежнему является обслуживание прибыльных рынков в богатых странах. Если в богатых странах будет продолжаться тенденция к регулированию, то криминальное производство, транзит и многие из проблем, которые с ними связаны, а также уровень выгоды неизбежно будут сокращаться и в регионах производства и транзита.

«Кому на руку легализация наркотиков? Господи, конечно же Латинской Америке и Карибам. Потому что нелегальность — вот что убивает людей. Настало время всерьез задуматься о легализации наркотиков!»

Алисия Барсена, исполнительный секретарь Экономической комиссии ООН по странам Латинской Америки и Карибского бассейна, 2018

При обсуждении разработки страновых норм регулирования рынка как для собственного потребления, так и для продажи на экспорт часто высказывается обеспокоенность, что страны с низким и средним уровнем дохода, хрупкими институтами власти и слабой инфраструктурой не смогут эффективно регулировать рынок. Например, ресурсы, задействованные в разработке нормативов производства и продажи каннабиса в Канаде, вряд ли будут доступны государственным органам, которые проводят реформы в Западной Африке. Этот аргумент из ящика Пандоры часто апеллирует к недостаткам существующего регулирования алкоголя, табака и фармацевтических препаратов в развивающихся странах. Действительно, многонациональные табачные корпорации настойчиво использовали возможность расширения своего влияния в развивающемся мире, поскольку их бизнес был подвергнут существенным ограничениям в странах глобального Севера.[23]

Однако исторически правительства продемонстрировали бóльшую способность регулировать товары, связанные с риском, чем вести против них ожесточенную войну. Даже в самых богатых странах, где в правоохранительные меры были вложены огромные ресурсы, карательные запреты оказались в значительной степени неэффективными или контрпродуктивными. В то же время правительства по всему миру имеют большой опыт в области регулирования продуктов и занятий, сопряженных с риском, в частности, алкоголя и табака.

Разумеется, существует огромный диапазон опыта и результатов. Сложности сильно различаются от страны к стране, поэтому обобщения стоит делать с осторожностью. Однако во всех регионах мира есть примеры как удачного, так и не очень правового регулирования психоактивных веществ, включая эффективное регулирование во многих развивающихся странах. ВОЗ и Программа развития ООН (ПРООН) отнесли эффективное регулирование алкоголя и табака к проблемам развития.[24, 25, 26]

ВСТАВКА 1: ПРИМЕРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ АЛКОГОЛЯ И ТАБАКА НА ОСНОВЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

«В 2002 году мэр Диадэмы — промышленного города с населением почти 400.000 человек в штате Сан-Паулу — Бразилия, принял закон о прекращении продажи алкоголя с 11:00 до 6:00, которое касалось 4800 баров и ресторанов. С тех пор, как этот закон был принят, число убийств уменьшилось на 47,4%, число автомобильных аварий на 30%, число нападений на женщин на 55% и количество госпитализаций, связанных с алкоголем, на 80%».[29]

«В период с 1993 по 2009 год общий объем налогов на сигареты (включая налоги на акцизы и продажи) в Южной Африке увеличился с 32% розничной цены до 52%. За тот же период продажи сигарет снизились на 30%, государственные доходы от налогов на табачные изделия выросли на 800%, а распространенность курения среди взрослых снизилась на 25% »[30]

ВОЗ издает четкие, основанные на фактических данных руководящие принципы, которые касаются передовых практик регулирования алкоголя и табака, которые регулярно обновляются с использованием последних научных доказательств. Для табака эти руководящие принципы были формализованы в широко ратифицированную международную Рамочную конвенцию по борьбе против табака.[27] Аналогичные руководящие принципы были подготовлены для информирования о передовой практике в области регулирования алкоголя.[28] Неслучайно, что регулирующие подходы, пропагандируемые ВОЗ, во многих ключевых аспектах, отражают те, которые сейчас предлагаются Глобальной комиссией по наркополитике и защитниками общественного здравоохранения для других психоактивных веществ.

В контексте опыта регулирования алкоголя и табака стоит выделить вторую ключевую концепцию: учитывая очевидный провал усилий по искоренению наркотиков, а во многих случаях и растущий спрос на наркотики, прагматичная реальность заключается в том, что даже несовершенное или частичное регулирование лучше, чем его полное отсутствие. Успехи в регулировании алкоголя и табака, даже если они несовершенны или частичны (т. е. реализуют некоторые, но не все элементы руководств ВОЗ), все же демонстрируют возможность значимого прогресса в направлении улучшения регулирования наркорынков в развивающихся странах.

Фермер коки в Боливии. © Aizar Raldes/AFP/Getty.

Третья ключевая концепция — сегодняшнее статус-кво прогибиционизма не является нейтральной позицией для развития человечества. Скорее, это всё более разрушительная позиция, которая подрывает устойчивое развитие на нескольких важных фронтах. Постепенное сокращение или устранение таких факторов, как коррупция, насилие и замедленное развитие за счет шагов к регулированию — принципиально позитивный сдвиг, даже до того, как в уравнение будут включены любые социальные и экономические выгоды от регулирования.

Хотя регулирование не создает новые учреждения per se (помимо институтов самого рынка), оно может организовать пространство и возможности роста для уже существующих институтов — возможности, отвергнутые в ходе войны с наркотиками и создаваемого ей хаоса. Кроме того, значительные внутренние ресурсы, а в некоторых случаях и международная помощь, направленная в настоящее время на карательные правоохранительные меры, может быть перенаправлена на социальное развитие и будет дополняться экономическими выгодами регулируемого и налогооблагаемого рынка.

Осторожное, постепенное и научно обоснованное внедрение

В разрез с алармистским предположением, что регулирование грянет как гром среди ясного неба, в одночасье сделав доступными все наркотики, реформа, которая будет осуществляться по любому из сценариев, на самом деле будет осторожным и постепенным процессом. Такие поэтапные изменения позволят адаптироваться местным регуляторным органам, развиваться новым социальным нормам, и обеспечат место дебатам, в рамках которых можно будет ответить на возражения политических и культурных оппонентов в менее конфронтационной манере. Важно начать делать конкретные шаги на пути реформ.

В соответствии с концепцией градиента доступность-риски, описанной в Разделе 1, разумно было бы начинать процесс экспериментов с регулированием в развивающихся странах с регулирования розничных рынков наименее рискованных с точки зрения общественного здравоохранения веществ, которые, как следствие, влекут за собой меньшее нормативное бремя. Это может быть регулирование веществ с более низкой степенью воздействия, таких как каннабис, лист коки или опиум, или другие местные растительные вещества с историческим / традиционным употреблением, которые являются частью культурного наследия и их употребление сопровождается установленными социальными нормами. Эти растительные препараты, возможно, никогда не подлежали регулированию или были запрещены в более поздней истории. Рекомендации международных экспертных органов в отношении лучшей практики в этой области будут очень ценны.

Параллельный процесс мог бы исследовать или расширять регулирование поставок наркотиков в медицинском контексте для людей, которые употребляют вещества с более высоким риском. В том числе и модели опиоидной заместительной терапии, которые уже успешно внедрены на всех континентах.[31]

Даже если руководствоваться общими принципами, траектория процесса реформ и четкие контуры новых нормативных рамок будут определены на местном уровне для удовлетворения конкретных потребностей различных политических, социальных и культурных контекстов. Важно, что для разработки и осуществления реформ регулирования необходимо привлекать всех затронутых лиц, включая местные сообщества, производителей традиционных культур и людей, употребляющих наркотики. Существует риск, что если контроль за процессом реформ по умолчанию возьмет на себя большой бизнес, бюрократы или другие сторонние участники, не заинтересованные в местных проблемах, это отодвинет на второй план важные для затронутых сообществ проблемы. Это уникальная возможность разработать нормативную базу с нуля, которая налагает на нас ответственность, чтобы зафиксировать уроки законного и нелегального рынка наркотиков, изучить и оценить их в самых разных условиях.

Очень немногие люди, занятые в нелегальном наркобизнесе, соответствуют стереотипам алчных гангстеров, доминирующих в заголовках новостей и телевизионных драмах. В реальности рынок незаконных наркотиков является чрезвычайно несправедливым — в нем существует лишь незначительная толика богатых «наркобаронов», и миллионы малообеспеченных фермеров, курьеров и уличных торговцев.

Эти нижние эшелоны рынка наркотиков наполнены социально и экономически маргинализованными людьми. Зачастую это перемещенные группы меньшинств, живущие в условиях многогранной социальной депривации, для которых незаконный наркобизнес является одним из немногих экономических вариантов выживания. Их «миграция в сторону нелегального» обусловлена нуждой, а не алчностью.[32].

Политики и люди, занятые в более широком секторе развития, сталкиваются с рядом критических вопросов, касающихся этих очень разнообразных участников наркорынков. Решение проблем,

возникающих на пересечении незаконных наркотиков и развития, по крайней мере, с точки зрения производства наркотических культур, исторически упирались в концепции «альтернативного развития».

От альтернативного развития к устойчивым средствам к существованию

Изначально концепция «альтернативного развития» была задумана как стратегия сокращения поставок наркотиков и предусматривала замену наркотических культур другими товарными культурами. С тех пор она переросла в более широкие концепции, такие как «альтернативные источники средств к существованию», «развитие сельских районов в регионах нарко-культивирования» или «устойчивое развитие альтернативных источников средств к существованию».[33] Оценка альтернативного развития вызывала много разноречий. Как правило, меры вмешательства осуществлялись органами по контролю над наркотиками и безопасности, руководствовавшихся в первую очередь целевыми показателями по ликвидации посевов, а не потребностями развития затронутых общин.[34] Тем не менее некоторые программы альтернативного развития успешно адресовали структурные факторы, побуждающие общины расширять посевы нелегальных культур и способствовали их переходу в легальную экономику. Удачные программы были основаны на долгосрочной, тщательно спланированной и адекватно профинансированной поддержке государственный учреждений и делали акцент на декриминализации фермеров.[35]

Продавец бханга в Варанаси. Бханг это яство или напиток, приготовленные из каннабиса, традиционно используемое в Индии. © 2010 Cosimo Roams.

Но у парадигмы альтернативного развития существует и более корневая проблема. Как и усилия более откровенно правоохранительного характера, даже успешные локализованные вмешательства не меняют фундаментальную динамику спроса и предложения на мировом криминальном рынке. Пока остается спрос, сохраняется возможность получения прибыли для преступных предпринимателей. Локализованный «успех» сокращения поставок или транзитного запрета просто перемещает производственные зоны или транзитные маршруты — и их сопутствующие издержки и проблемы — в другие регионы. Возникает «эффект воздушного шарика» .

Вместе с тем опыт альтернативного развития имеет прямое отношение к любому переходу от преступных к легально регулируемым рынкам наркотиков. Поскольку в перспективе реформа дает возможность удовлетворить спрос через законные каналы, она может обеспечить постепенное сокращение спроса на незаконное производство наркотиков, которое так не удалось достичь прогибиционизму. Например, появляющиеся рынки легального каннабиса в Соединенных Штатах, вероятно, будут влиять на незаконный рынок в Мексике.[36, 37] По мере осуществления этого перехода, низкоуровневым субъектам производства наркотиков необходимо будет создать альтернативные источники средств к существованию или сделать переход к производству наркотикосодержащих культур для зарождающейся правовой экономики. В любом случае, уроки альтернативного развития могут быть использованы с пользой.

Расширение возможностей маргинализованных групп населения, занятых в нелегальной экономике

Перейдя в режим законного производства, наркокультуры по существу станут частью более широкого дискурса устойчивого развития. Но даже после освобождения от негативных последствий запрета (параллельных угроз со стороны организованных преступных групп и правоохранительных органов), в процессе перехода к легальной культивации наркокультур неподготовленные экономические акторы могут быть выкинуты за борт — в пучину нещадной глобальной капиталистической экономики. В некоторых случаях для обеспечения стабильности средств к существованию, а также для смягчения и поддержки процесса перехода могут потребоваться дополнительные ресурсы и техническая помощь. Организации гражданского общества, правительства и межправительственные учреждения, работающие в области альтернативного развития, должны начать планировать, как в этих условиях может быть применен их опыт. Подобные ситуации естественным образом предоставят прекрасные возможности для применения хорошо зарекомендовавших себя принципов и структур справедливой торговли.[38]

Существуют предложения, что некоторые наркосодержащие культуры, такие как региональные листы коки или региональные сорта каннабиса, могут стать предметом некоторых форм протекционизма подобных географическим указаниям Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС)[39] или защищенного наименования места происхождения Европейского союза (PDO).[40] Реформы уже развернулись во многих странах с развитой экономикой, и важно, чтобы развивающиеся страны включались в эту работу как можно скорее, при необходимости, используя международную экспертизу. В противном случае, они рискуют остаться в стороне от быстро растущего рыночного сектора, и будут поставлены в невыгодное положение с точки зрения опыта и возможностей проникновения на рынок.

Существует ряд поучительных примеров реализации перехода от незаконного к легальному производству наркокультур. Одним из таких примеров является создание официально регулируемой системы традиционного производства культур коки в Боливии, равно как и формализация производства опия в Турции (Вставка 1). Принятое недавно в Колумбии регулирование культивации медицинского каннабиса требует от компаний покупать не менее 10 процентов сырья у местных мелких фермеров.

В низовом секторе производства, транзита и розничной торговли незаконной наркоэкономики помимо фермеров участвует огромное число других людей разных специальностей. Как и в случае с фермерами, жизненно важно, чтобы при переходе к правовому регулированию рынка эти люди не были оставлены в стороне. Любые реформы должны включать целенаправленную поддержку всех людей и сообществ, которых эти реформы касаются — именно они должны в первую очередь участвовать в разработке и внедрении новых моделей политики.

Приятно видеть, что такое мышление уже проявляется в недавних реформах. Например, реформы, открывшие новые легальные рынки рекреационного каннабиса в Калифорнии позволили отменить обвинительные приговоры за преступления, связанные с наркотиками, совершенные до легализации. В период с ноября 2016 года, когда был принят закон (в соответствии с инициативой голосования по предложению 64), по сентябрь 2017 года, 4885 калифорнийцев ходатайствовали о сокращении или аннулировании своих приговоров. Кроме того, лица с судимостями не будут исключены из участия в формирующемся легальном рынке. При предоставлении лицензий на открытие розничных магазинов каннабиса в Лос-Анджелесе — в рамках «программы социального равенства» города — предпочтение будет отдаваться жителям с судимостями, которые проживали в районах с непропорционально высокими наказаниями за преступления, связанные с марихуаной.[44] Ямайка также решила отменить судимости за незначительные правонарушения, связанные с каннабисом.[45]

ВСТАВКА 2: ТУРЕЦКИЕ ФЕРМЕРЫ ОПИУМА ПЕРЕХОДЯТ К ЛЕГАЛЬНОМУ ПРОИЗВОДСТВУ

Мелкие фермеры в Турции традиционно культивировали опиум для использования в качестве лекарственного средства. Парадоксально, что после принятия Единой конвенции ООН о наркотических средствах 1961 года эта продукция все больше перенаправлялась на немедицинское использование и перерабатывалась в героин, главным образом для американского рынка. После того, как президент Ричард Никсон объявил о «войне с наркотиками», законное производство опиума в Турции было полностью запрещено в 1972 году.

Однако в 1974 году выращивание в медицинских целях возобновилось в значительных масштабах в рамках строго контролируемой государством системы лицензирования в соответствии с Единой конвенцией ООН. Процесс поддерживался политически и технически со стороны Соединенных Штатов. В отличие от крупномасштабного, высокоиндустриального производства легального опиума в других частях мира (например, в Тасмании), законное производство опиума в Турции остается в руках 70 000 - 100 000 преимущественно мелких фермеров, ежегодно лицензируемых, каждый из которых выращивает в среднем всего 0,4 гектара. В 2005 году национальное агентство по лицензированию опия оценило, что выращиванием мака в Турции зарабатывают себе на жизнь от 600 000 человек; 95% продукции экспортируется, и экспортный доход составляет более 60 миллионов долларов США.[41]

Неизбежно, во время перехода Турции на легальное производство, наблюдался «эффект воздушного шара», когда производство опия для европейского нелегального рынка переместилось сначала в Пакистан, Мьянму и Иран, а затем в Афганистан, который теперь доминирует в глобальном незаконном производстве. Производство незаконного героина для американского рынка переместилось в основном в Мексику, которая уже в 1975 году поставляла более половины героина, доступного на рынке США.[42]

Хотя Турция больше не является производителем опиума для незаконного рынка, она остается важным транзитным маршрутом афганского опия и героина на европейские рынки. Тем не менее во многих отношениях новая система лицензирования была оценена как успешная. Она позволяет контролировать ранее законную и квазизаконную нерегулируемую отрасль, сохраняя при этом доходы традиционных производителей, создавая ценные экспортные доходы и успешно предотвращая почти всю утечку опиума на незаконный рынок.[43] Опыт Турции демонстрирует, как при соответствующей поддержке традиционное мелкомасштабное культивирование наркокультур может перейти от незаконного производства к «альтернативному развитию» в форме регулируемого законом рынка для той же культуры.

Комиссия по контролю за каннабисом в Массачусетсе пошла еще дальше, разработав самые далекоидущие из всех существующих на сегодняшний день положений о равенстве на легальных рынках каннабиса. В дополнение к «Обзору приоритетов экономического расширения для заявителей»[46] (аналогично подходу Лос-Анджелеса) положения Массачусетса включают существенное финансирование для обучения квалифицированных кандидатов и лицензиатов и предоставления им технической помощи для участия в рынке на равной основе. Обучение доступно в таких областях, как менеджмент, набор и обучение сотрудников; налогообложение и учет; соблюдение правовых норм; и обучение лучшим практикам в отрасли. Все заявители на получение лицензий должны предоставить «план разнообразия, направленный на поощрение расового и гендерного равенства и включать ветеранов и людей с ограниченными возможностями; и план, как их бизнес положительно повлияет на сообщества, непропорционально затронутые высокими уровнями арестов и тюремных заключений за преступления, связанные с наркотиками». Кроме того, будет осуществляться финансирование информационно-образовательной программы, способствующей тому, чтобы пострадавшие общины знали о новых положениях и доступной поддержке.[47]

Некоторые аналитики считают, что пострадавшие общины могли бы быть поддержаны в рамках послевоенного (после войны с наркотиками) подобия «Плана Маршалла». [48] Положения о равенстве, принимаемые в ходе процесса легализации рынков каннабиса в некоторых американских штатах свидетельствуют, что такое мышление становится реальностью. Его можно было бы применять еще более широко в глобальных обсуждениях, касающихся наркотиков и развития. Значительная часть международной помощи в области развития в настоящее время предоставляется с условием применения контрпродуктивных репрессивных мер контроля над наркотиками. В соответствии с уходом от модели прогибиционизма подобное положение дел необходимо срочно менять. В рамках подобного перераспределения ресурсов можно было бы направить поддержку в страны производства и транзита. Это поможет развивать альтернативные источники средств к существованию, эффективные модели и институты управления. Финансирование может исходить из «мирных дивидендов», которые появятся с окончанием войны с наркотиками, его источниками могли бы стать новые налоговые поступления с законных рынков.

Таким образом, регулирование может рассматриваться как естественное расширение парадигмы альтернативного развития и концепции «общей ответственности», которая исторически стремилась сбалансировать сокращение предложения в регионах производства с сокращением спроса в основных регионах потребления (развитых странах). Хотя концепция «разделяемой ответственности» исходила из благих намерений балансировки взаимосвязанных проблем в разных регионах, в конце концов из-за устойчивости нелегальных поставок и спроса она всё равно скатилась к привычным карательным мерам. Переход к регулированию в глобальном масштабе предлагает более реалистичную перспективу решения общих для всех регионов проблем — не путем тщетных усилий достижения «мира без наркотиков», а путем восстановления контроля и управления рынками для минимизации вреда и увеличения выгоды. Наша общая ответственность — заставить развивающиеся рынки функционировать на справедливой основе, поддерживая устойчивое развитие для всех, но особенно тех, кто больше остальных пострадал в ходе войны с наркотиками.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Государствам следует рассмотреть возможности экспериментального постепенного перехода к регулированию менее сильнодействующих веществ.

Каждая страна должна определить подходы к регулированию, которые соответствуют ее контексту и ограничениям, а также вписываются в существующие институциональные, социальные и культурные рамки. Низкий и средний уровень дохода страны или институциональная неустойчивость не должны рассматриваться как препятствия для изучения регулирования. Уменьшая разрушающее воздействие черного рынка, регулирование наркотиков может способствовать институциональному развитию. Приоритет правового регулирования может быть отдан веществам, употребление которых особенно широко распространено в данной стране; растительным лекарственным средствам, таким как каннабис, лист коки или опиум; или веществам, употребление которых носит исторический или традиционный характер и которые являются частью культурного наследия.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

Разрабатывая правовое регулирование рынков наркотиков, политики не должны забывать про людей и сообщества, которые в наибольшей степени пострадали из-за прогибиционизма.

При переходе к регулируемому производству, торговле и распространению наркотиков приоритет должен отдаваться интересам лиц и сообществ, которые из-за нищеты, маргинализации или отсутствия возможностей вовлечены в ненасильственную незаконную деятельность, а также тем, кто больше всех пострадал от карательной наркополитики.

AEROPOSTAL

РЕГУЛИРОВАНИЕ МОЖЕТ ОСЛАБИТЬ ОРГАНИЗОВАННУЮ ПРЕСТУПНОСТЬ

В условиях режима прогибиционизма контроль за обширным незаконным рынком наркотиков перешел в руки организованной преступности. Перехват контроля над этим рынком и устранение организованной преступности остается центральной мотивацией для перехода к регулированию. Однако высказывается много опасений, как отреагирует транснациональная организованная преступность на переход в постпрогибиционистский мир.

Фокус на организованной преступности

Даже среди силовых структур не существует никаких сомнений, что прогибиционизм укрепляет и обогащает организованную преступность.[49] Чего не хватает, так это консенсуса, как этому противостоять. Логичное предположение, что если запрет укрепляет организованную преступность, то прекращение запрета ее ослабит, лежит в основе призывов к регулированию, исходящих от самых разных людей, в том числе и находящихся или находившихся ранее на передовой репрессивных подходов.[50]

В качестве негативного ответа на призывы к регулированию превалируют два аргумента. Во-первых, исторический провал прогибиционизма связан не с фундаментальной несостоятельностью парадигмы запрета, а с недостатком ресурсов, мер и координации. Согласно этому аргументу, война с наркотиками может быть выиграна, если она будет вестись более сплоченно и ожесточенно. Но все уроки, извлеченные в ходе многолетней работы по всему миру говорят, что стратегии запрета в лучшем случае обеспечивают лишь локализованный, незначительный и временный эффект. Интенсификация силовых мер ведет лишь к перемещению незаконной деятельности, повышению преступности и тюремных сроков, а в ситуациях милитаризации — к росту насилия и нарушений прав человека. При этом больше всех неизменно страдают наиболее уязвимые и маргинализованные люди, несущие на своих плечах бремя «непреднамеренных последствий» войны с наркотиками[51].

В отличие от государственных законов о наркотиках, экономические законы спроса и предложения не так-то легко нарушить. Например, временное сокращение предложения, которого можно добиться массовыми арестами различных звеньев цепи поставок, ведет к росту цены или снижению чистоты продукции. Принимая во внимание, что эластичность спроса на наркотики чаще всего очень незначительна, подобные меры практически не влияют на уровень спроса. Завышенные цены привлекают новых преступных предпринимателей, стремящихся использовать новые возможности и рыночные ниши для извлечения прибыли — и вскоре рынок снова приходит в равновесие. Противостояние силовым мерам по снижению поставок требует дополнительных затрат от незаконного бизнеса, но этот «налог» легко абсорбируется сверхприбылями, создаваемыми благодаря запрету. Нет никаких доказательств, что существует некий магический порог интенсивности силовых мер, после которого начнут происходить улучшения ситуации с наркотиками, а не её ухудшение или просто смещение.[52]

> «Глобальные усилия по контролю за наркотиками привели к серьезным непреднамеренным последствиям: созданию преступного черного рынка невиданных масштабов. Организованная преступность представляет собой угрозу безопасности. Криминальные организации способны дестабилизировать общество и правительства. Незаконный наркобизнес приносит миллиарды долларов в год, часть из которых используется для коррумпирования правительств и отравления экономики. Наркокартели сеют насилие в Центральной Америке, Мексике и Карибском бассейне. Западная Африка подвергнута осаде наркотраффикантов. Сговор между повстанцами и преступными группировками угрожает стабильности Западной Азии, Анд и частей Африки, подпитывая торговлю контрабандным оружием, разграбление природных ресурсов и пиратство».
>
> Управление ООН по наркотикам и преступности, 2009[53]

Второй разряд аргументов, касающихся правового регулирования наркотиков, связан с озабоченностью: оно может вытеснить организованные преступные группы из рынка наркотиков в другие сферы незаконной деятельности — эквивалент «эффекта воздушного шара». Эта более правдоподобная линия рассуждений требует более пристального рассмотрения. Начинать следует с привнесения некоторой ясности в вопрос, что же именно предлагается, и к каким последствиям реалистично стремиться. Предположение, что регулирование наркотиков полностью устранит черный рынок или избавит мир от организованной преступности, является очередной подменой тезиса. Более взвешенная реформаторская повестка не утверждает, что регулирование полностью решит проблему организованной преступности, но благодаря ей становится ясно — переход к регулированию поможет постепенно сокращать масштабы незаконных рынков наркотиков, преступной деятельности и наносимого ими вреда. Оно также поможет снизить общее влияние и власть организованной преступности.

Последствия перехода к легальным рынкам наркотиков будут отличаться по срокам и между странами, для разных видов веществ и на разных уровнях преступной инфраструктуры. Размеры любых оставшихся рынков незаконных наркотиков также будут зависеть от характера и объема регулируемых рынков, с которыми им придется конкурировать. Регулирование, безусловно, создает возможности для снижения власти и вреда организованной преступности, но степень этих возможностей будет сильно различаться в разных местах и с течением времени. То, насколько широко эти возможности будут использоваться зависит от более широких политических решений.

Сокращение возможностей черного рынка и подрыв организованной преступности

Основание для аргумента в пользу регулирования — оно позволяет ограничить одну из самых больших и доступных возможностей преступного мира, и это относится не только к сегодняшним преступникам, но, что важно, к преступникам завтрашнего дня. Прекращение запрета вселяет надежду, что миллионы молодых людей — потенциальных производителей, траффикантов и дилеров — не будут вовлечены в столь опасный и разрушительный криминальный образ жизни.

> «Первая [цель нашей новой политики в отношении каннабиса] — защитить наших детей. Сегодня мы знаем, что молодые люди имеют более легкий доступ к марихуане, чем к любому другому незаконному веществу. Подростку проще купить косяк, чем бутылку пива. Так не должно быть. Во-вторых, мы знаем, что преступные организации и уличные банды получают миллиарды долларов от продажи марихуаны. Мы считаем, что регулирование и контроль над ней перенесет этот доход из карманов преступников в систему, в рамках которой мы сможем отслеживать, получать налоги, а также гарантировать поддержку людям, которые сталкиваются с проблемами, связанными или не связанными с употреблением наркотиков.»

Джастин Трюдо, премьер-министр Канады, 2017

Те, кто уже занят в незаконной экономике, могут среагировать на сокращение незаконных рынков наркотиков одним из четырех способов.[54] Некоторые могут отказаться от участия в криминальном рынке — подобный сценарий кажется высоко вероятным для многих людей, задействованных на низких ступенях наркобизнеса, и тех, кто находится на периферии торговли. Именно это произошло с большинством из тех десятков тысяч людей, которые были втянуты в незаконное производство и поставки алкоголя в Соединенных Штатах в период с 1920 по 1933 год. При наличии возможностей некоторые могут перейти на новые легальные рынки в качестве легитимных предпринимателей. Другие попытаются продолжать обслуживание небольших незаконных рынков, которые продолжат

существовать параллельно или в конкуренции с развивающимися легальными рынками. После того, как в Соединенных Штатах был прекращен запрет на алкоголь, некоторые бутлегеры продолжали производить и продавать свою продукцию с использованием поддельных акцизных марок, или пытаясь проникнуть в новую легальную цепочку поставок с помощью принуждения. Наконец, последняя и наиболее проблематичная опция — перенаправить энергию на другие формы организованной преступности.

Было бы безответственно игнорировать неотвратимую реальность — некоторые участники нелегальных наркорынков перекочуют в другие формы преступности, особенно те, кто занимал более высокие позиции в иерархии организованной преступности, и те, кто больше связан с криминальной культурой и образом жизни. Однако есть веские основания полагать, что этот риск не следует переоценивать, а регулирование станет жизненно важным элементом любой стратегии сокращения общего вреда, причиняемого организованной преступностью.

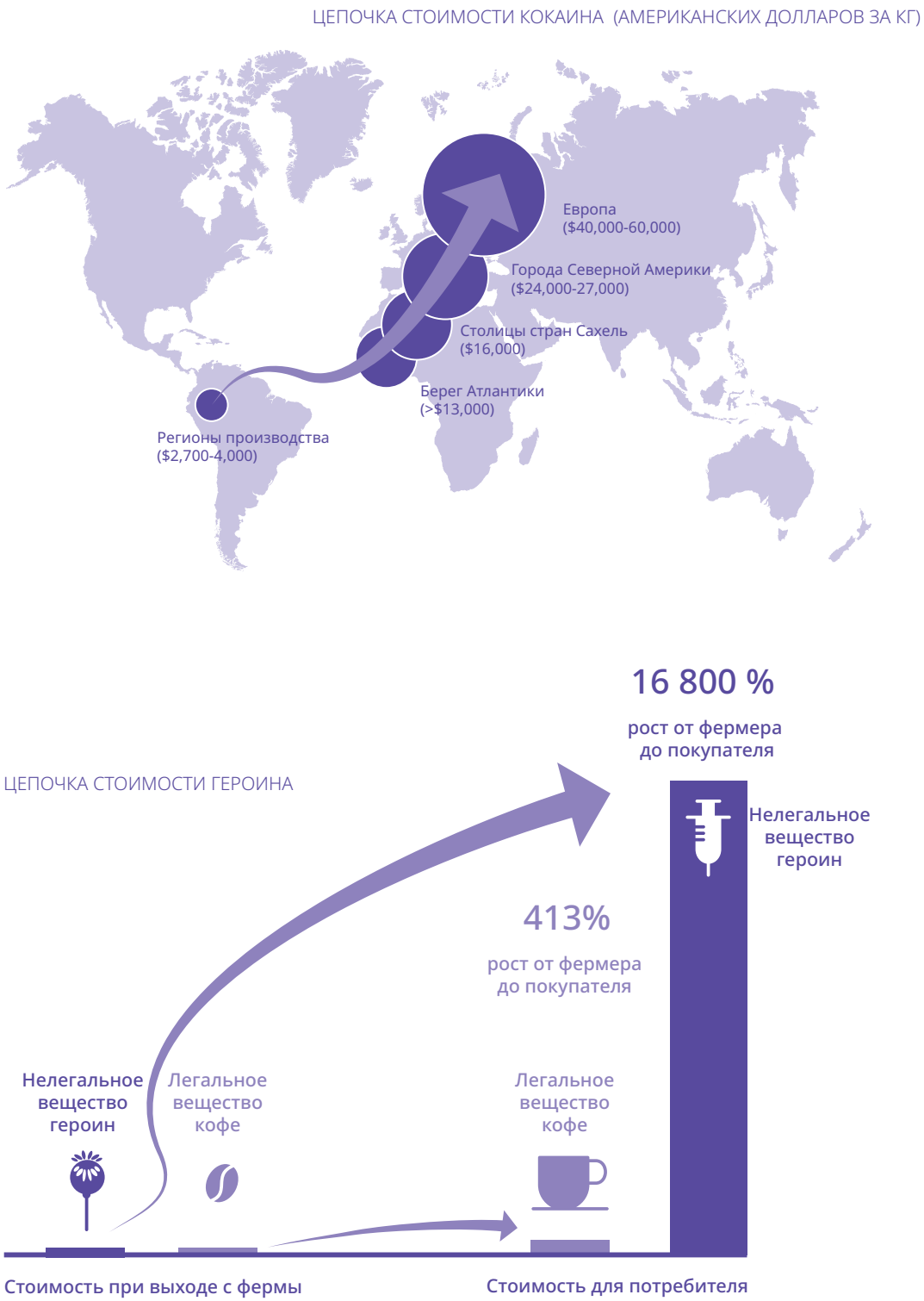
Преступность расцветает на почве возможности — запрет на наркотики перед лицом постоянно растущего спроса сделал её беспрецедентной по своим масштабам. Организация американских государств (ОАГ) описала,[55] как организованные преступные группы, участвующие в торговле наркотиками в Северной и Южной Америке, участвуют в международной торговле оружием, контрабанде, контрафакции и торговле людьми, а также задействованы в контроле и эксплуатации секс-бизнеса, грабежах и продаже ворованных товаров, похищении людей, вымогательствах и виктимизации мигрантов. По сходным данным Европола, 65% организованных преступных групп, вовлеченных в торговлю наркотиками в Европе, также участвуют в других формах преступности.[56]

Возможность перемещения в другие формы преступности следует рассматривать именно в контексте этих данных; нереалистично представлять некие другие, еще незадействованные преступные ниши, которые могли бы поглотить ресурсы организованной преступности, поддерживающие наркорынки с оборотом 320 миллиардов долларов США. Если после отмены запрета алкоголя американским гангстерам представилась чудесная возможность перекочевать на девственную территорию вновь зарождающихся рынков незаконных наркотиков, созданную запретом на них, сегодняшний отказ от прогибиционизма не расширяет, а сокращает возможности участия в наркобизнесе.

Экономическая динамика рынков нелегальных наркотиков также делает их принципиально отличными от большинства других форм организованной преступности — и эти различия имеют важное значение в данном обсуждении. Существует принципиальная качественная и моральная разница между работой на рынке наркотиков, где торговля осуществляется по взаимному согласию между покупателем и продавцом и другими формами организованной преступности (например, похищениями людей или вымогательствами), которые по своей природе являются насильственными и эксплуататорскими. Это означает, что многие люди, занятые в наркобизнесе, особенно участники более низкого уровня, скорее всего, не захотят переходить в другие отрасли организованной преступности. Это соображение важно само по себе, вне зависимости от других препятствий на пути такого перехода, включая отсутствие возможностей и навыков, связанных с другими формами преступности.

Другое заметное отличие: при абсолютном запрете незаконные наркорынки имеют абсолютную монополию, причем большинство наркотиков имеют мало, если вообще хоть какие-то, легальные заменители. Внутри этого агрессивного рынка с растущим спросом наркотики всегда будут сверхприбыльным товаром по сравнению с другими незаконными товарами. Вещества, производство которых стоит немногим больше производства обычных специй или средств от простуды, ко времени достижения потребительских рынков могут стоить в буквальном больше, чем их вес в золоте.

Рисунок 5: Цепочка нарастания стоимости кокаина и героина



Источник : Anne Frintz, « Trafic de cocaïne, une pièce négligée du puzzle sahélien », Le Monde diplomatique, https://www.monde-diplomatique.-fr/2013/02/FRINTZ/48744.Home Office United Kingdom / Matrix Knowledge Group (2007) The illicit drug trade in the United Kingdom. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr2007.pdf] et West Africa Commission on Drugs (2014), Pas seulement une zone de transit – Drogues, État et société en Afrique de l'Ouest, http://www.globalcommissionon-drugs.org/wp-content/uploads/2017/02/WACD_Fr_Report_WEB_051114.pdf.

Наполнение социального вакуума, в настоящее время заполненного организованной преступностью

Социальный ущерб, наносимый незаконными рынками наркотиков, варьируется от региона к региону, и зачастую связан не только с насилием.[57] Незаконные рынки наркотиков могут даже приносить некоторые социальные и экономические выгоды, а в некоторых случаях — обеспечивать политическую и социальную стабильность в отсутствии эффективных государственных институтов.[58] Однако сверхприбыли не только подкрепляют чрезвычайную устойчивость наркорынков перед лицом даже самых интенсивных карательных мер. Они создают уникальный потенциал и стимул для насилия — между и внутри преступных организаций, между преступными организациями и правоохранительными органами, а также способствуют коррупции. Они делегитимизируют государства наряду с потенциальной легитимацией преступных и политических акторов, оспаривающих государственную власть. Данные говорят, что полицейские операции и аресты наркобанд практически не влияют на поставки наркотиков. По мере дестабилизации на местных рынках это может привести к усилению насилия.[59] Напротив, когда полиция арестовывает банды, которые занимаются разбоем, похищением людей или вымогательствами, в отношении их жертв может быть восстановлена справедливость, и мы можем правомочно надеяться, что уровень этих преступлений будет снижаться. В отличие от насильственных преступлений, рынки товаров можно регулировать.

Эта уникальная динамика нелегальной наркоэкономики означает, что от правоприменения, нацеленного на другие формы организованной преступности, можно ожидать гораздо большего, чем от тщетных попыток насадить соблюдение законов о наркотиках. Этот анализ, конечно, говорит в пользу прагматического курса на регулирование, даже если в результате его внедрения и произойдет перемещение некоторых участников в другие преступные отрасли. Если сократятся нелегальные рынки наркотиков, ресурсы, ранее направленные на безуспешную борьбу с ними, могут быть использованы для борьбы с другими формами преступности или, еще лучше, для устранения их первопричин.

Организованная наркопреступность наносит особенно непоправимый ущерб обществу, когда она разворачивается на фоне структурных уязвимостей (таких как нищета, конфликт, хрупкие социальные и политические институты) и влечет за собой милитаризированные силовые меры реагирования.[60, 61] Тут становится очевидно, насколько связаны между собой дебаты о регулировании, о противостоянии организованной преступности и более широкие дебаты о социально-экономическом развитии. Запрет создает для организованной преступности возможность получать прибыль, а структурные уязвимости облегчают использование этих возможностей.

Регулирование может ограничить эти возможности, но важно быть реалистичным в отношении сроков и последствий реформы. В большинстве случаев изменения будут очень постепенными, разворачивающимися на протяжении многих лет — по мере того, как всё больше стран изучают регулирование различных веществ. Столь же неспешными будут изменения на нелегальных наркорынках, которые вступят в длительный предзакатный период постепенного уменьшения прибыли, а не окажутся в одночасье перед резким обрывом. Когда на рынке ожидаются изменения, правоохранительные органы могут начать переподготовку, перенацеливая ресурсы в те области, где могут возникнуть новые риски повышенной преступности.

В развивающихся странах, где последствия организованной преступности наиболее болезненны, правительства смогут постепенно внедрять меры, которые значительно и серьезно улучшили отношения между правительствами и обществом, а также наиболее заброшенными, маргинализованными сообществами. Ответственная поэтапная повестка регулирования в конечном итоге станет лишь частью комплекса реформ, необходимых для долгосрочной борьбы

с организованной преступностью. Другие важные элементы включают укрепление верховенства закона, реформу полиции, в том числе повышение ответственности за злоупотребления и коррупцию со стороны полиции. Связанная с наркотиками организованная преступность подрывает все эти процессы. Уменьшение её пагубного влияния не восстановит институты власти, но создаст возможности для поэтапной перестройки.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

Государства должны максимально использовать новые возможности развития, возникающие благодаря регулированию наркорынков. В том числе необходимо перераспределение ресурсов, чтобы смягчить последствия изменений в деятельности организованной преступности.

В рамках более широких усилий по укреплению верховенства права, реформированию правоохранительной работы и созданию институционального потенциала, правительствам следует укреплять институциональные механизмы противодействия отмыванию денег, коррупции и транснациональной преступности. Преступные организации уже вовлечены в другие сферы незаконной деятельности, помимо незаконного оборота наркотиков, поэтому нельзя переоценивать потенциальную угрозу, связанную с перемещением криминальных групп с наркотиков на другие формы преступности. Регулирование дает возможность существенного ослабления власти и влияния организованной преступности, а также освобождает ресурсы для борьбы с ее первопричинами и другими видами криминальной деятельности.

Международная система контроля над наркотиками возникла в другую эпоху и нуждается в изменениях. Растущее число государств-членов призывает к регулированию, что несовместимо с существующими институциональными рамками. В связи с этим необходимо: признать — нынешняя система контроля не достигает своих собственных целей; выявить конфликты между международными обязательствами стран и реальностью на местах; помочь странам преодолеть проблемы, с которыми они сталкиваются при попытке внедрения эффективной наркополитики.

Признавая напряженность в мировом режиме наркоконтроля

В 2014 году Глобальная комиссия по наркополитике подчеркнула необходимость модернизации устаревшей и дисфункциональной международной системы контроля над наркотиками в рамках Организации Объединенных Наций. Она утверждала, что «сила системы международных соглашений ООН основана на консенсусе и поддержке всех государств-членов и легитимности их цели. В отношении антинаркотических конвенций данный консенсус пошатнулся, и их легитимность была дискредитирована из-за негативных последствий их применения. Все больше и больше государств рассматривают карательные подходы, лежащие в основе конвенций, не только как не гибкие, но устаревшие, контрпродуктивные и нуждающиеся в немедленной реформе. Если это растущее недовольство не будет принято во внимание посредством серьезного формального процесса, позволяющего исследовать варианты реформы, система антинаркотических соглашений может стать еще более неэффективной и нерелевантной, и все больше государств-членов, настроенных на улучшения, будут в одностороннем порядке дистанцироваться от нее.»[62]

Отрицательные последствия системы контроля над наркотиками были ключевой причиной созыва Генеральной Ассамблеей ООН в 2016 году специальной сессии (UNGASS) по проблеме наркотиков. На сессии рассматривались многие исторически неоднозначные темы, такие как права человека, снижение вреда и декриминализация. Но границы реформ в области регулирования, очерченные конвенциями, были очень ясны, что сильно сжимало рамки официальной повестки и последующих прений. Хотя во время UNGASS и поднимались вопросы о необходимости регулирования и реформирования институтов ООН по контролю над наркотиками,[63] к сожалению, эти важные и серьезные обсуждения были отодвинуты на задний план. Договорная напряженность в отношении шагов, предпринятых некоторыми странами в направлении правового регулирования рынка наркотиков присутствовала как «слон в комнате» на всех ключевых форумах высокого уровня.

> «Нынешние усилия не достигли цели ликвидации рынка запрещенных наркотиков. С учетом консенсуса, достигнутого на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, в качестве плана действий мы можем содействовать усилиям по прекращению организованной преступности, в то же время защищая права человека, способствуя развитию и обеспечивая лечение и поддержку, основанную на правах человека.»
>
> Антониу Гутерреш, Генеральный секретарь ООН, 2018

Тем не менее важно, что дебаты во время UNGASS высветили шаткость консенсуса в отношении карательной парадигмы и смещение акцента анализа наркополитики в сторону защиты здоровья, прав человека и приоритетов развития.[64] По мере того как динамика реформ продолжает нарастать, форумы высокого уровня больше не смогут игнорировать вопрос регулирования. Государства-члены и агентства ООН запаздывают с честным анализом долгосрочных последствий этого глобального сдвига для системы контроля над наркотиками. Настало время систематически

анализировать институциональные и правовые реформы, необходимые для достижения основной цели международной системы контроля над наркотиками — обеспечить «здоровье и благосостояние» человечества.

Всё это сложные вопросы, но вскоре ООН не сможет игнорировать необходимость модернизации подходов, чтобы сохранить какую бы то ни было полезность международной системы контроля над наркотиками. Каковы же способы информирования, облегчения и оптимизации этого процесса, чтобы он оказался полезен для всех заинтересованных сторон, поддерживал и укреплял критические элементы системы, а также гибкость и изменение там, где это необходимо? Как, повторяя вопрос старшего чиновника УНП ООН, заданный в 2008 году, можно адаптировать систему, чтобы она стала «пригодной для достижения цели»? [65]

Принимая во внимание накаленные мнения по этому вопросу на многосторонних форумах, темпы и характер институциональных и договорных реформ в рамках системы контроля над наркотиками ООН, важно обсудить, к каким же реформам системы можно стремиться, а также шаги, которые могут быть предприняты в краткосрочной и среднесрочной перспективе для достижения долгосрочных целей.

Новое мышление и перераспределение приоритетов, подразумеваемых в случае реформы соглашений, повлияют на роли и обязанности учреждений ООН, которые разрабатывают, осуществляют и контролируют политику в отношении наркотиков. Любая такая реорганизация или реструктуризация будет поддерживать принцип «системной согласованности», отражающий межсекторальный характер наркополитики и центральное значение вклада со стороны органов ООН, отвечающих за здравоохранение, права человека и развитие, которые внесли столь полезный вклад в обсуждения на UNGASS.

«Соглашения о наркотиках предоставляют государствам некоторую гибкость для принятия таких мер, как лечение и реабилитация. Однако гибкость имеет свои пределы... Она не распространяется на какое-либо немедицинское употребление наркотиков. [Легализация] явно противоречит конвенциям... Вы, государства-участники конвенций, несете ответственность за решение этой проблемы.»

Вернер Сипп, бывший президент Международного комитета по контролю над наркотиками, 2016 год

Любая эволюция, вероятно, будет результатом долгого и сложного политического процесса, а период времени, который могла бы занять подобная масштабная реформа, может быть неприемлемым для государств-членов, настроенных на реформы. При взвешивании плюсов и минусов различных сценариев развития можно руководствоваться набором взаимосвязанных принципов.

Во-первых, решения должны руководствоваться продвижением здоровья и благосостояния человечества, а также более широкими целями и ценностями Устава ООН. Во-вторых, необходимо приложить все усилия для участия и содействия диалогу между государствами-членами, учреждениями ООН и другими ключевыми заинтересованными сторонами на соответствующих многосторонних форумах. Такой диалог должен основываться на открытом и честном обсуждении намерений и объяснении любых действий, соответствующих обязательствам в рамках устава ООН. В-третьих, скоординированные коллективные действия государств-единомышленников станут наиболее позитивной и конструктивной основой процесса реформ. И в-четвертых, любая реализация должна строго контролироваться и оцениваться с точки зрения достижения четко сформулированных целей.

Исследуя варианты реформ

Вариант А: Новая рамочная единая конвенция

Одна из возможных целей — постепенная разработка новой единой конвенции, отвечающей современным потребностям и чаяниям государств-членов.
За счет функциональной унификации и модернизации такая конвенция могла бы в конечном итоге заменить три существующих конвенции (как это предусмотрено в сценарии «Пути» Организации Американских Государств).[66] В каком-то отношении подобный процесс отражал бы процесс создания первоначальной Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года,[67] которая объединила ряд многосторонних соглашений о контроле над наркотиками, заключавшихся с 1912 года.

Обновленный единый договор сможет ввести возможность для государств-членов регулировать внутренние рынки. Он может устанавливать правила и параметры для нововведений в отношении минимальных стандартов, требований к мониторингу и отчетности, а также международной торговли и пограничного контроля. Таким образом, новая унифицированная конвенция сможет, как было предложено Глобальной комиссией в 2014 году, «расширить амбиции договора [1961 г.] о регулировании медицинского и научного использования наркотиков... принять меры по регулированию психоактивных веществ для немедицинского употребления, в целях обеспечения тех же целей ООН».[68]

Новый договор может способствовать устранению ряда структурных проблем, хорошо проявившихся в стремительно устаревающих действующих рамках. Например, реформа могла бы включить механизм структурированного периодического обзора (явно недостающего в нынешних рамках)[69] и улучшенную процедуру составления перечней веществ, которая позволит достигнуть баланса между обеспечением доступности регулируемых веществ для законного использования и предотвращения проблемного употребления. Такой договор мог бы интегрировать элементы Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года,[70] которая адресует проблему организованной преступности и коррупции, с другими релевантными договорами, с которыми она уже тесно связана.

Церемония открытия подписания протокола по наркотическим средствам в Дворце Шайо в Париже, 19 ноября 1948. © United Nations.

Вариант B: Внесение поправок в существующие конвенции

Как и с другими соглашениями, наркоконвенции включают в себя механизмы изменений. Теоретически, в конвенции можно было бы внести поправки, чтобы добиться большей гибкости для государств-членов, позволяющей проводить эксперименты и оценивать разные подходы к регулированию. В истории существует ряд прецедентов подобных существенных поправок. Так, Единая конвенция 1961 года была дополнена поправками протокола 1972 года, после проведения многосторонней конференции. Правительство США выдвигало аргумент что настало "время, улучшения Единой Конвенции со стороны международного сообщества, поскольку прошедшее десятилетие позволило лучше увидеть ее сильные и слабые стороны."[71] Широта конвенции 1961 года в отношении "альтернатив тюремному заключению", благодаря которой и стали возможны сегодняшние дебаты о декриминализации, существует только благодаря поправкам к соглашению, внесенным протоколом 1972 года.

Как бы то ни было, подобные поправки возможны только при достижении консенсуса между государствами. Учитывая поляризованные взгляды на вопросы регулирования, достижение подобного консенсуса кажется крайне сомнительным.

Кроме того, договора содержат в себе механизмы модификации включения конкретных веществ в тот или иной перечень (например, после внесения рекомендаций ВОЗ или страны-члена), для чего нужно всего лишь большинство голосов,[72] а не консенсус. Теоретически, подобная модификация могла бы вывести конкретные вещества из под контроля в рамках конвенций, и таким образом способствовать установлению легального контроля для государств, которые хотят исследовать эти возможности. Однако политические реальности сегодня таковы, что подобная опция сегодня кажется недостижимой. В отсутствие любой реалистичной краткосрочной перспективы достижения реформ путем внесения поправок или модификаций, реформаторски-настроенные страны сталкиваются с проблемой сокращения выбора сценариев развития международной реформы.

Вариант C: Выход из конвенций и оговорки

Пожалуй, самой простой опцией на сегодняшний день был бы вариант выхода из конвенций, в случае которого становится неприменимым положение о несоблюдении конвенций. Подобный радикальный шаг чреват не только дипломатческими и репутационными потерями. Он может поставить под угрозу другую важную составляющую конвенций, касающуюся применения психоактивных веществ в научных и медицинских целях — ту часть, которая, в отличие от прогибиционизма, до сих пор поддерживается всеми странами.

Помимо этого, существует возможность выхода из конвенций и последующего за ним возврата с оговорками по конкретным пунктам, препятствующим регулированию тех или иных веществ. Подобную стратегию применила Боливия, после того, как не смогла достигнуть консенсуса по внесению поправок в отношении запрета на традиционное использование кока листа.[73] Хотя стратегия Боливии оказалась эффективной, на сегодняшний день нет ясности, насколько широко подобная стратегия может быть применима в отношении других веществ (наряду с каннабисом и опиумом, кока — одно из немногих веществ, название которых упоминается в основном тексте конвенции).

Вариант D: Уважительное несоблюдение

Принимая во внимание потенциально серьезные последствия полного выхода и ограничения опции выход-вход, еще один возможный вариант действий — продолжать страновые реформы, при этом оставаясь участником конвенции, с осознанием, что эти реформы будут неизбежно идти вразрез с конкретными статьями, которые требуют строгого запрета регулирования немедицинского употребления и препятствуют научным исследованиям. Относительно того, как государство-член может справиться с последствиями подобных действий возникает ряд вопросов.

Из стран, уже перешедших к регулированию каннабиса, Канада первой сделала чёткое формальное признание, что действует «в противоречии с определенными, связанными с каннабисом, обязательствами в рамках конвенций ООН».[74] С точки зрения второго принципа улучшения взаимодействия, описанного выше, подобное признание юридической реальности, которое сделала Канада, кажется предпочтительным полному отрицанию или попыткам воспользоваться сомнительными юридическими аргументами относительно гибких интерпретаций положений конвенций.

ажно помнить, что периоды несоблюдения являются распространенной прелюдией для эволюции соглашений в рамках системы ООН.[75] При этом, доверие такому процессу будет усилено при соблюдении определенных условий. Важно, чтобы обоснование решения внедрять регулирование четко озвучивалось на ключевых многосторонних встречах, и, как сделал Уругвай в отношении своей модели регулирования каннабиса, основывалось на необходимости защищать здоровье и благосостояние человечества и других ключевых ценностях устава ООН.[76]

Потенциальные разноречия можно минимизировать, если будут соблюдены основные нормы наркоконвенций, в том числе комплексный мониторинг и регулярная отчетность в договорные органы; передача функции контроля над работой по регулированию государственным органам и пристальное внимание вопросам пограничного контроля и обеспокоенности соседних стран. С этой точки зрения, временный период, характеризуемый некоторыми аналитиками как “принципиальное” или “уважительное” несоблюдение, наряду с непрекращающимся диалогом и усилиями по разрешению противоречий с договорными обязательствами, представляется жизнеспособной опцией односторонних действий.[77]

Вариант E: Изменения конвенций между собой?

Придерживаясь духа Организации Объединенных Наций, юридически обоснованные и скоординированные коллективные действия имеют много очевидных преимуществ по сравнению с потенциально хаотичным сценарием растущего числа односторонних решений, оговорок и сомнительных интерпретаций. Одной из таких опций, не усложненной требованием консенсуса, является изменение конвенций inter se — установленный механизм в рамках Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года,[78] позволяющий группе государств-членов модифицировать договор “между собой”.[79]

Создатели Конвенции 1969 года рассматривали допустимость модификаций между собой как ключевой принцип международного права. Как указала Комиссия международного права ООН в 1964 г., «важность вопроса не вызывает сомнений; он связан с осознанием необходимости сохранять стабильность договоров в соответствии с требованиями мирных изменений». Подход изменений inter se может стать аккуратным и жизнеспособным путем прогресса, предоставляющим защиту коллективным действиям по адаптации застывшего во времени договорного режима.

С точки зрения долгосрочной перспективы уроки и изменчивая динамика, следующая за односторонними или общими действиями, поможет подготовить почву для более гибкого послевоенного консенсуса и модернизированной системы наркоконтроля.

15 ноября 2015 года, слева: Дэвид М. Мэлоун, ректор Университета Организации Объединенных Наций; Анарфи Асамоа-Баах, помощник Генерального директора Всемирной организации здравоохранения; Исполнительный директор Управления ООН по наркотикам и преступности Юрий Федотов; Заместитель Генерального секретаря ООН Ян Элиассон; Зейд Раад аль-Хусейн, Верховный комиссар ООН по правам человека; Мишель Сидибе, Исполнительный директор Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ / СПИДу; и Магди Мартинес-Солиман, помощник администратора и директор Бюро политики и поддержки программ Программы развития Организации Объединенных Наций, кратко информируют государства-члены о работе Организации Объединенных Наций по мировой проблеме наркотиков в рамках подготовки к специальной сессии Генеральной Ассамблеи в 2016 году. © Организация Объединенных Наций

Новое руководство улучшенного режима по контролю за наркотиками

Призывы Глобальной комиссии по наркополитике, многих правительств и групп гражданского общества, чтобы лучше задействовать систему ООН в целом обоснованы реальной необходимостью оптимизации управления глобальным режимом наркоконтроля. Текущий режим, оформленный тремя международными конвенциями, свел функции наркоконтроля к искоренению немедицинского употребления веществ с искаженным акцентом на карательных мерах по снижению поставок и спроса. Этот режим оказался неспособен адекватно отреагировать на основные изменения, значительно повлиявшие на контроль над наркотиками, в том числе на эпидемию ВИЧ/СПИДа, глобализацию мировой экономики, и связанные с ней новые аспекты национального пограничного контроля. Мир нуждался в новом подходе, основанном на защите здоровья, который не мог развиться из-за укоренения недееспособной карательной парадигмы. В 1997 г. Программа ООН по контролю за наркотиками и Центр по международному предупреждению преступности были объединены для создания УНП ООН, технического агентства для улучшения потенциала и предоставления технической экспертизы странам, занимающимся разработкой и внедрением политик, связанных с наркотиками. Это решение напрямую связать наркотики и преступность в рамках одного офиса с разными управляющими структурами — Комиссией по наркотическим средствам (КНС) и Комиссией ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (КППУП) — привело к дисбалансу политического мышления и руководства в области наркополитики в сторону правоприменения, с одновременным снижением акцента на не менее значимых областях, таких как устойчивое развитие, сельское хозяйство, общественное здравоохранение и права человека.

Модель управления этой и без того проблемной областью политики препятствует использованию существующих механизмов для борьбы с транснациональной организованной преступностью, таких как Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности или Конвенция против коррупции. Эти конвенции были бы более полезны для борьбы с незаконным производством и оборотом наркотиков, чем Конвенция ООН против незаконного оборота наркотических средств 1988 года, поскольку они предусматривают целостный подход, нацеленный на преступные группы и всю их незаконную деятельность, а не на отдельные меры, которые оказались неспособными подорвать незаконную экономику или сократить рынок незаконных наркотиков.

Как существующие институциональные рамки могут адаптироваться к меняющимся обстоятельствам, удовлетворять текущие потребности и соответствовать повестке устойчивого развития? Некоторые прецеденты являют собой примеры лучшей практики в подобных реформах управления. Руководство уникальной Объединенной программой ООН по СПИДу (ЮНЭЙДС), созданной Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС), осуществляется ко-спонсорами из 11 организаций ООН и представителей гражданского общества. Такая модель управления служит вдохновением для потенциальной новой совместной программы ООН по контролю над наркотиками.[80] Другим поучительным прецедентом является замена Комиссии по правам человека на Совет по правам человека.[81] Благодаря этой мере появилась возможность включить проблемы прав человека в рамки всех мандатов ООН, обеспечить лучшее представительство государств-членов и проводить универсальные периодические обзоры выполнения странами своих международных обязательств. Пересмотр и модернизация структур управления — это путь, на который должны вступить государства-члены и Генеральный секретарь ООН для устранения нынешних недостатков международного режима контроля над наркотиками.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6

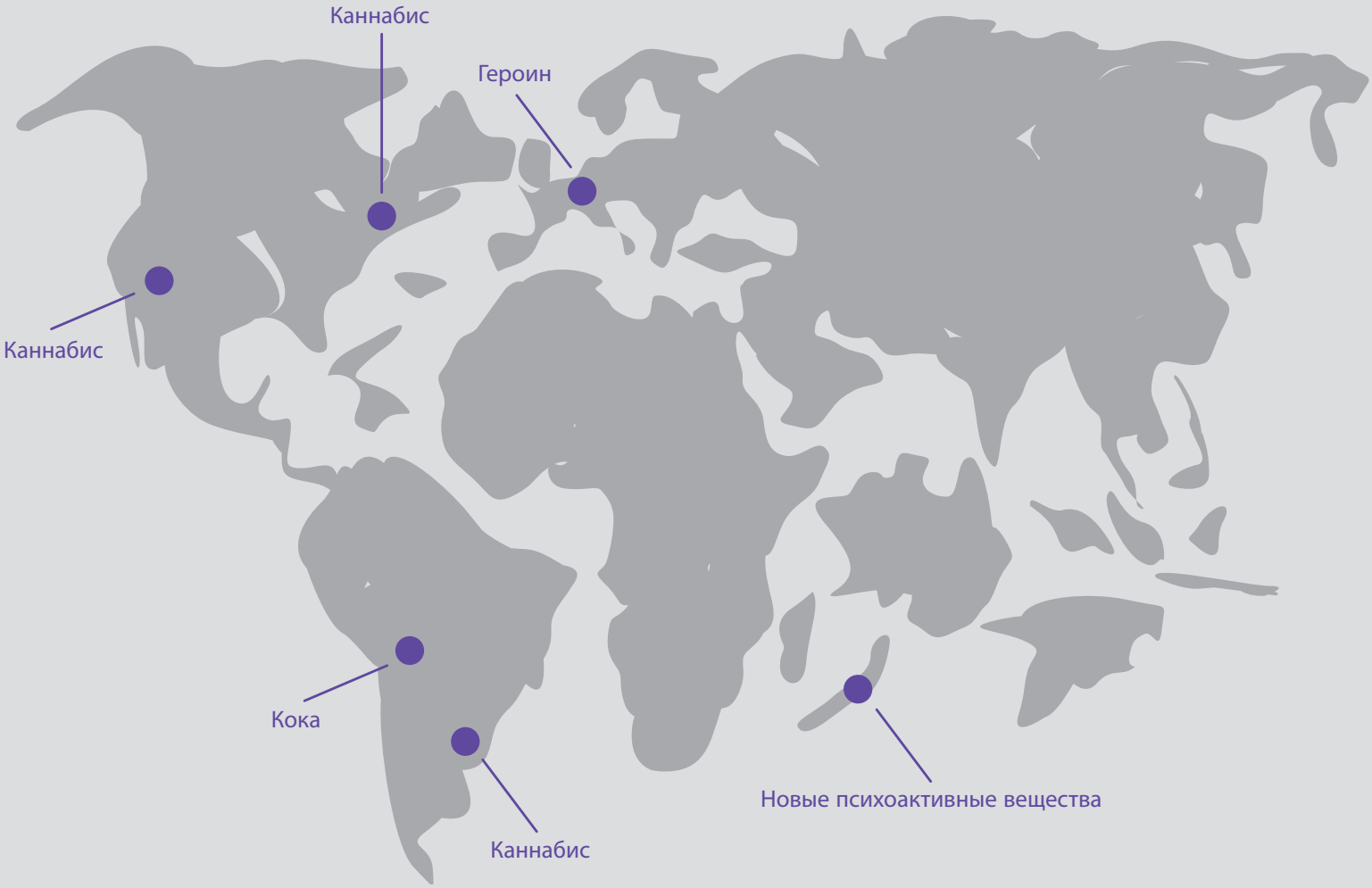
Странам-членам ООН следует в немедленном порядке рассмотреть различные варианты модернизации международного режима контроля над наркотиками, чтобы удовлетворить потребности всех людей, затронутых наркополитикой.

Странам-членам, гражданскому обществу и ученым следует начать формальные и неформальные диалоги на ключевых форумах, чтобы заложить путь к настоящим реформам и приблизить мир к целям наркоконвенций — защите «здоровья и благосостояния человечества». Чтобы быть эффективной, международная система контроля над наркотиками должна отказаться от нынешней репрессивной парадигмы и усилить акцент на здоровье, правах человека и устойчивом развитии. Крайне важно, чтобы эти реформы предусматривали возможность для стран-членов регулировать рынок наркотиков. Пока это не произойдет, странам-членам, заинтересованным в реформировании, следует рассмотреть варианты, позволяющие добиться внутреннего и международного прогресса в этом вопросе, соблюдая при этом основные положения Устава ООН и осознавая, что диалог и коллективные действия представляют собой наиболее продуктивный подход.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7

Генеральному секретарю ООН следует взять на себя лидерство по реформированию управления международным режимом контроля над наркотиками.

Реформа должна быть направлена на более эффективное использование существующих международных механизмов для защиты прав человека и здоровья населения, содействия устойчивому развитию и предотвращения коррупции, отмывания денег и организованной преступности.


Каннабис
Героин
Каннабис
Кока
Каннабис
Новые психоактивные вещества

ДИЕГО КАНЕПА

заместитель руководителя администрации Президента Уругвая 2010-15

Уругвай никогда не криминализировал само по себе употребление каких бы то ни было веществ, хотя решение оставалось на усмотрение судьи. Это привело к тому, что люди, употребляющие наркотики, подвергались криминализации. Мы перешли к подходу, который делает акцент на охране здоровья и благополучия наших граждан, которые невозможно бы было достичь уголовными преследованиями или тюрьмами для потребителей. Решение легализовать и регулировать каннабис было основано на этой философии.

У этого решения было два ключевых элемента. Первое — это общественное здравоохранение. На сегодняшний день мы видим, что при прогибиционизме в нашей стране происходил устойчивый рост потребления. Всё, чего мы добились запретом — контроль над рынком оказался в руках организованной преступности. Новая реальность регулирования меняет такое положение дел. Продукты каннабиса будут более безопасными, поскольку производители лицензируются правительством по строгим стандартам, а каннабис продается через аптеки или лицензированные магазины. Мы контролируем силу, цену, информацию о здоровье на упаковке и степень доступа к рынку. Мы выучили урок истории относительно проблем с табаком и запретили брендинг и рекламу. Наша цель — вытеснить незаконный рынок, а не поощрять употребление; налоги мы используем, чтобы финансировать новые образовательные кампании.

Второй элемент касался общественной безопасности и соблюдения прав человека, в частности, снижения угрозы организованных преступных групп и насилия, связанного с незаконной торговлей наркотиками. Прогибиционизм нанес особенно сильный урон Латинской Америке, и нам необходимо искать внутренние решения, которые могут помочь региону — такие, как регулируемые рынки. Мы видим, как других странах (Колумбия, Чили и Мексика) эта философия начинает набирать обороты. Мы понимаем, что следует учитывать и уважать права людей, употребляющих наркотики. Мы убеждены, что обязательства в области прав человека имеют приоритет над усилиями по контролю над наркотиками, что безопасность можно улучшить, если уважать права человека и подходить к наркополитике как к проблеме развития.

В этом контексте мы надеемся, что люди поймут: создавая регулируемый рынок каннабиса, мы не либерализируем его. Напротив, как показывает международный опыт, регулируемый рынок подразумевает больший надзор и более четкий контроль, чем был доступен нам в режиме прогибиционизма.

Некоторые из наших соседей и люди в ООН были недовольны решением Уругвая. Но мы руководствовались правильными побуждениями, и сейчас за нами следует всё больше и больше стран. Мы приветствуем изменения в Канаде и во всем мире. Как заявил в своё время президент Мухика (40-й президент Уругвая, 2010-15), кто-то должен был быть первым.

ШОН БЕРТЕ

от федерального наказания до регулируемого рынка марихуаны, Массачусетс, Соединенные Штаты Америки

Когда мне было чуть за двадцать, я стал бостонским пожарным. Эта профессия наносит вред здоровью: наиболее распространены такие проблемы, как рак и сердечные заболевания. Еще до того, как появляется та или другая проблема, большинство пожарных сталкиваются с повреждениями опорно-двигательного аппарата, которые часто требуют хирургического вмешательства, а также с повышенным уровнем стресса из-за частых резких переходов из сидячего состояния к высокой физической активности. Тяжело воспринимаются и многие вызовы, которые получают пожарные — от попыток самоубийства до ожогов детей. Именно этим было обусловлено мое решение использовать более мягкое вещество для борьбы с болью и стрессом, связанными с моей новой карьерой. В конце концов, я употреблял марихуану со средней школы — а я окончил

одну из самых престижных государственных школ в стране — и марихуана не оказала на меня отрицательного влияния.

Быть государственным служащим и жить в культуре, в которой употребление марихуаны стигматизировано, было сложно, и именно поэтому я начал выращивать собственные кусты. Спустя пару лет Управление по борьбе с наркотиками и местная полиция объединили силы, чтобы совершить рейд одновременно и на мой дом, и на пожарную станцию. У меня обнаружили 131 куст марихуаны. Я признал себя виновным в федеральном суде и отсидел 8 месяцев в федеральной тюрьме. Я распрощался с карьерой, сбережениями, пенсией, и даже со своим домом. Я отсидел свой срок и последовавшую за ним пробацию (3 года). Чтобы сохранить свой дом, мне пришлось объявить себя банкротом. Спустя 5 лет после лишения свободы я едва нашел работу с минимальной заработной платой.

Легализация и регулирование марихуаны в моем штате должны были исправить некоторые провалы войны с наркотиками. Из-за судимости, связанной с марихуаной, мне дали приоритет в получении лицензирования, но мне сложно найти финансирование для своего бизнеса из-за урона, который я понес после тюрьмы. Я не до конца убежден, что легальный рынок сможет предоставить все необходимые возможности, тем, кто больше всех пострадал от запрета.

Я принял решение выйти на легальный рынок, потому что я всегда этого хотел. Мне никогда не нравилось делать что-то, что правительство считало незаконным. Я еще больше захотел войти в эту новую отрасль после того, как увидел, что полицейский (который арестовал меня за марихуану) присоединился к фирме, пытающейся открыть легальный марихуановый диспансер в моем родном городе. Поскольку я всё еще страдаю от последствий судимости, теперь я чувствую что просто обязан преуспеть в новой отрасли, чтобы показать всем, что люди, совершавшие ошибки в прошлом, заслуживают своего второго шанса, да и просто чтобы встать наконец на ноги после всех этих лет.

ДОСТОПОЧТЕННЫЙ ПИТЕР ДАНН

заместитель министра здравоохранения 2005-13 и 2014-17 гг., Новая Зеландия

В июле 2013 года парламент Новой Зеландии голосованием 119 против 1 принял решение о создании первого в мире регулируемого рынка психоактивных веществ. По новому закону только вещества, соответствующие фармацевтической категории низкого риска могут производиться и продаваться в специально предназначенных магазинах лицам старше 18 лет с жесткими ограничениями маркетинга и рекламы. Когда был принят закон, на рынке уже присутствовало около 350 различных продуктов и комбинаций, свободно продававшихся в более чем 4000 магазинах и магазинчиках по всей стране.

По требованиям закона, все продукты должны были быть немедленно сняты с продажи и отправлены для проверки на подтверждение категории низкого риска. Только 153 специализированных магазинов R18 смогут продавать эту продукцию. Было подсчитано, что для доработки нормативных документов потребуется несколько недель, поэтому, для облегчения переходного процесса, до окончания этого срока на рынке был оставлен 41 продукт, который продавался уже много лет без каких-либо вредных последствий, и который тоже должен был быть отозван и пройти тестирование по окончании переходного периода.

Сразу же после принятия закона — он был встречен как дальновидный и разумный — но уже в течение нескольких недель возникли проблемы, которые почти полностью уничтожили закон и, конечно же, затормозили его полное осуществление.

Первое, и, безусловно, самое важное: Министерство здравоохранения серьезно недооценило сложность создания новых нормативов регулирования и заранее не сообщило правительству,

что это может быть проблематично. Из-за этого, вместо того, чтобы занять несколько недель, разработка нормативов тянулась до ноября 2015 года — почти два с половиной года. В это время произошло все самое ужасное, что могло произойти.

Первая проблема заключалась в том, что люди старались запастись веществами, которые должны были быть изъяты, что в ряде случаев привело к их чрезмерному употреблению. Сообщения о всплеске обращений в отделения неотложной помощи были как преувеличенными, так и вводящими в заблуждение. Подобные обращения чаще всего поступали от людей, злоупотребляющих незаконными наркотиками, которые не обращались туда раньше, опасаясь преследований, а теперь решились, чувствуя, что они могут обвинить в своих злоключениях легальные психоактивные вещества. Но чем дольше затягивался переходный период, тем больше поднималась шумиха — почти каждый день в вечерних телевизионных новостях рассказывали очередную страшилку. Таким образом, общественное доверие было очень сильно подорвано.

Во-вторых, ограничения продажи только до магазинов R18 привлекло внимание тех, кто об этом и не подозревал. Если в крупных городах это не вызвало серьезных проблем, в провинциальных городах и поселках что-то началось. Люди были в ужасе, заметив, что вместо ранее незаметных магазинов с их незаметными клиентами появились огромные толпы людей, с раннего утра выжидающих очередь за наркотиками. Шла подготовка к выборам в местные органы власти, которые должны были состояться в октябре 2013 года, и у каждого кандидата на пост мэра и члена совета в сельской и провинциальной Новой Зеландии появился пункт для выборной кампании.

В такой атмосфере, вместо того, чтобы радоваться сокращению торговых точек с более чем 4000 до примерно 150, возникло искаженное восприятие что в стране появилось 150 специализированных магазинов по продаже наркотиков. Когда эти вещества лежали рядом с жевательной резинкой и газетами в свободной продаже и никак не регулировались, никто не обращал на них внимания, но теперь началась настоящая истерия, что мы поощряем продажу наркотиков в каждом городе по всей стране!

Примерно в начале 2014 года, экспертная комиссия Министерства здравоохранения по режиму тестирования, пришла к заключению, что ранее предлагаемый уровень тестирования на животных (крысах и мышах) не был адекватным, и что для определения воздействия на репродуктивную систему человека необходим более высокий уровень тестирования, в частности, на зайцеобразных. Мысль о «пушистых зайчишках», используемых для тестирования психоактивных веществ, переполнила чашу терпения многих людей. Параллельно в парламенте шел процесс более комплексного рассмотрения проблемы тестирования на животных с точки зрения защиты животных и установления более строгого контроля.

Несмотря на все эти потрясения, парламентская поддержка закона оставалась в значительной степени неповрежденной, поскольку не было разногласий относительно непрактичности и контр-продуктивности полного запрета на психоактивные вещества. Однако с начала 2014 года, по мере надвижения всеобщих выборов, эти позиции тоже начали меняться. Члены парламента из сельских и провинциальных районов подвергались все большему давлению со стороны своих избирателей, и оппозиция подвергалась все большему искушению разыграть популистскую карту призыва к полному запрету. Незадолго до Пасхи 2014 я предложил премьер-министру ввести две простых поправки в Закон о психоактивных веществах, для того, чтобы устранить временное одобрение 41 продукта, и запретить тестирование психоактивных веществ на животных. Эти поправки были единодушно приняты парламентом в начале мая. Общественный “шум” начал немедленно затихать, но запрет на тестирование на животных означал, что воплощение закона остается по большей степени в подвешенном состоянии.

Оглядываясь назад, к этой ситуации привело два фактора. Первой ошибкой было установление временного режима для 41 продукта. Если бы они были немедленно изъяты из продажи, как и все остальные, общественная истерия, полыхнувшая в конце 2013 - начале 2014 годов, не достигла бы такого размаха. Но гораздо более серьезной проблемой была задержка с окончательной

доработкой нормативов. Если бы удалось это сделать к концу июля 2013 года, как было первоначально запланировано, переход был бы более плавным.

Закон о психоактивных веществах должен быть пересмотрен в течение 2018 года, примерно в то же время, что и Закон о злоупотреблении наркотиками 1975 года. Поскольку общественное отношение к наркотикам меняется, поскольку появились перспективы проведения референдума по рекреационному употреблению каннабиса, в течение следующего года или вроде того, концепция регулируемого рынка сохраняет свою ценность и актуальность, несмотря на трудности, с которыми мы столкнулись.

РОКСАНА АРГАНДОНЬА

производительница коки, Боливия

Меня зовут Роксана Аргандоньа. Я родом из провинции Чапаре, расположенной в тропиках Боливии. Моя семья не богата, и я не закончила школу, потому что моя семья не могла себе этого позволить. Уже много десятилетий моя семья зарабатывала на жизнь выращиванием коки, которая всегда играла центральную роль в нашей повседневной жизни.

Наша борьба за листья коки не нова, мы ведем ее уже много-много лет. Предыдущие правительства осуждали коку и говорили, что в Боливии ей не место, однако на листья коки всегда были важной частью культуры наших предков.

В течение моей жизни у разных правительств было разное отношение к коке. Для того, чтобы полностью искоренить производство коки силовыми методами было предпринято несколько военных усилий. Каждый раз это вело к смертям, насилию и конфликтам. Я стала свидетельницей этих событий сначала как молодая женщина, а затем как мать. Жесточайшее насилие, убийства, тюремные сроки для молодых людей из нашей общины, надругательства над женщинами. Всё это было нашей повседневной реальностью. Без коки у нас не было средств к существованию. Нас вынуждали реагировать, сопротивляться.

Мы проводили больше времени на блокпостах и на маршах, чем бывали дома, но никто нас не слушал. Военные отвечали нам газом и пулями. Столько людей погибло! Жизнь в Чапаре была ужасной! Мы не могли спокойно спать. Военные врывались в наши дома в любое время дня и ночи. Нас постоянно опрыскивали газом. Газ был у нас на завтрак, обед и ужин. Я бы ни за что не хотела пережить это заново, или чтобы мои дети или внуки прошли через такие же страдания.

Слава богу, в 2005 году эти зверства прекратились — к власти пришел Эво Моралес, и всё изменилось. Сегодня нам разрешено выращивать небольшой участок коки на семью. Наконец мы можем жить и спать спокойно. Мы можем свободно ходить, выращивать листья коки, проводить собрания, не опасаясь насилия или преследований.

Банки впервые начали предлагать кредиты с низкой ставкой для фермеров и производителей, таких же как и я. Это позволило нам и многим семьям получить деньги, чтобы построить собственные дома, чтобы купить автомобиль.

Раньше женщинам из моей деревни приходилось ехать в город, чтобы рожать. Трое из моих детей родились в Кочабамбе, потому что больницы в тропиках были ужасно оборудованы. Я боялась там рожать. Один из моих сыновей умер из-за отсутствия здесь медицинской помощи. Он родился мертвым. После этого я не хотела рожать здесь детей. Но теперь муниципалитет очень сильно вырос, строится все больше больниц, улучшаются их условия. Мой младший родился в Вилья Тунари.

Образование тоже улучшилось. Раньше у нас не было школ. Крыши в классных комнатах были сделаны из грязи или соломы. Теперь у нас есть школы. В прошлом молодые люди из Чапаре подвергались дискриминации, особенно в университетах. Люди не хотели и не ожидали, что наши дети пойдут в университет, но сейчас всё меняется. Теперь и мужчины, и женщины знают о своих правах. Наши дети посещают университет и получают образование.

Изготовление листьев коки не приводит к насилию, или нестабильности, или ко всем тем ужасам, которые я видела в своей жизни. К ним приводят правительственные запреты и милитаризм, направленный на борьбу с нами.

РИТА АННОНИ МАНГИ

специалистка по зависимостям в клинике лечения при помощи героина, Швейцария

Когда 25 лет назад я начала работать как психиатр и психотерапевт в области зависимостей, меня переполняли опасения и предрассудки. Я боялась насилия, которое, как мне казалось, было свойственно большинству пациентов. Я опасалась их в состоянии интоксикации, которое, как я думала, будет препятствовать возможности как-то с ними контактировать. Я не понимала абсурдной картины хронических рецидивов и страданий.

Я встречалась с разными людьми — с теми, кто был скован молчанием, и с теми, кто был рад пообщаться. И с теми, кто просто жил со своей зависимостью. Но у всех у них была возможность делиться со мной своим опытом, и так я стала тем человеком, которым являюсь сегодня.

Я старалась общаться с ними на их условиях, а также с уважением и скромностью. Меня восхищало в них, с какой силой они боролись — сначала за то, чтобы выжить, потом — чтобы научиться жить, благодаря снижению вреда и заместительной терапии, и прийти к той жизни, к которой они стремились. Жизнь с хронической болезнью, которая окружена стигмой и отчуждением — это ежедневная борьба. Помощь людям, живущим с зависимостью, невозможна без активизма, направленного на изменение того, как этих людей воспринимают.

Я встречалась с фармацевтами, которые в конце 1980-х годов первыми начали предоставлять людям стерильные иглы, чтобы остановить распространение эпидемии ВИЧ. Я до сих пор помню жаркие споры терапевтов, которые были за или против опиоидной заместительной терапии. И я помню как в начале 1990-х те же самые врачи, которые откачивали по три человека в день от передозировок в парке Леттен в Цюрихе, начали предоставлять людям метадон. Я видела первых пациентов программы лечения героином в Женеве в 1994 году, первопроходцы, которые были настолько изумлены, что им предоставили легальный героин и соответствующую помощь, и все за счет их медицинской страховки.

Я думаю о Лауре*, одной из первых, кто воспользовался этой программой, в рамках которой назначался медицинский диацетилморфин (ДАМ или героин), и которая спустя десять лет помогла создать аналогичный экспериментальный центр в Испании. Я помню Жака*, который участвовал в программе снижения вреда для людей, зависимых от алкоголя, и сказал мне однажды: «Наконец-то есть место, где я могу сказать, что я пью, и меня примут таким, какой я есть».
Двадцать пять лет спустя я все еще общаюсь с Денисом*, сегодня он женат, у него два ребенка, и он является живым доказательством эффективности героиновой терапии, которая дала ему возможность построить будущее и не умереть от передозировки.

Программы ограниченного легального предоставления героина спасли жизни этих людей. Различные программы по лечению зависимостей, позволили нам — пациентам и врачам — вместе взрослеть и добиться, чтобы они не жили в постоянном чувстве стыда за свою зависимость, но воспринимали её как хроническое заболевание, с периодами кризисов и ремиссией. Вот почему сегодня, в 2018 году, я могу говорить с ними не только о веществах, но и с особенным

удовольствием — об их отпуске, о семейных проблемах, о потерянных или найденных ими работах и об их ежедневных радостях.

Я поняла, что когда гребешь всех пациентов с зависимостью под одну гребенку, это вынуждает их скрываться, не обращаться за помощью, не доверять нам. Что воздержание от наркотиков не является самоцелью. Что если не стигматизировать и не криминализировать употребление веществ, к нему можно подойти с образовательной точки зрения и сделать его менее проблематичным и порицаемым. Что самым важным представляется, как человек хочет прожить свою жизнь, не так важно, с веществами или без. И так, достигнув 50-60 лет, Жак, Лаура, Денис могут оглянуться назад и подумать, что их жизнь была не так уж плоха... или, по крайней мере, достаточно хороша. То, что случай Кирилла*, который умер в возрасте 70 лет, окруженный в первую очередь своей семьей, а затем в больнице паллиативной помощи, не является исключением.

* псевдоним

МЕГАН КИ

потребительница, которая перешла с незаконного на законный рынок, штат Колорадо, Соединенные Штаты Америки

Я родилась в религиозной семье, в которой ничего особо не употреблялось, поэтому я всегда скрывала от неё, что курю траву. Это не изменилось и после перехода Колорадо на легальный рынок. Тем не менее сегодня, когда я говорю об употреблении со своими сверстниками, я чувствую себя намного более комфортно, и мне кажется, что большинство взрослых, которых я знаю, курят или едят продукты каннабиса.

До того как марихуана стала законной, ее было легко достать, но я никому не рассказывала о своем потреблении, особенно из-за того, что я работала в церкви. Даже находясь на вечеринке, мы прятались чтобы покурить. Во времена запрета я особо не покупала марихуану, этим занимался мой муж. Мне кажется, что если наркотики незаконны, женщины очень сильно полагаются на мужчин, чтобы их купить. Когда я покупала сама, я всегда нервничала по поводу качества, не обвесили ли меня или по поводу дилеров, так как по началу мы не были знакомы. В какой-то момент мы начали выращивать траву для себя, но я волновалась, как люди почувствуют запах, или что один из моих детей кому-нибудь об этом расскажет.

Когда в Колорадо только-только легализовали марихуану, мы были в таком восторге, и поначалу мы не знали правил, мы просто решили, что курить можно везде, где можно курить табак. Конечно, теперь, когда мы все знаем правила, мы были бы в шоке от этого, потому что это так делать нельзя. Но поначалу мы курили в общественных местах, ведь даже официантки еще не знали правил. Как только всё это стало более понятным, социальные (и правовые) нормы прочно утвердились.

Я обожаю законный рынок. У меня есть два места, в которых я предпочитаю покупать и я выбираю, какие сорта мне подходят. Регулирование означает, что я могу выбирать то, что хочу и что мне подходит, как нормальный взрослый человек. Сейчас я начала попробовать КБД-содержащие сорта с низким содержанием ТГК, чтобы понять, подходят ли они мне. Под запретом я не чувствовала такой свободы или безопасности. Моя прежняя нервозность в отношении покупок полностью исчезла. Я бы никогда не вернулась на нелегальный рынок. Я предпочитаю это 100 процентов, потому что я знаю, что покупаю, и могу получить дополнительную информацию от сотрудников.

Хотя мне комфортно говорить о моем потреблении со сверстниками, стигма все еще чувствуется, особенно потому, что я работаю в школе в консервативной части штата. Там я это не обсуждаю, точно так же, как я не стала бы обсуждать употребление алкоголя. Я просто хочу избежать неловких ситуаций с родителями или коллегами. Но мне кажется что этот настрой постепенно меняется. Сегодня уже ясно, что хуже курить табак, чем марихуану и научные данные это подтверждают.

Я все еще работаю над тем, как я обсуждаю эти вещи со своим 15-ти летним сыном. Трудно объяснить молодому человеку, что то, что раньше было незаконным стало законным — они все таки склонны видеть мир черно-белым. Я честно рассказывала о своем курении старшему сыну, но не обсуждала это с 9-летней дочерью. Как можно все это обсуждать? Самое главное — не врать детям. Поэтому я советовала им относиться к курению как к алкоголю. Что это что-то, что делают взрослые, и что им надо подождать, чтобы решить, будут ли они это делать, когда станут старше.

Регулирование упростило общение, но оно все еще сложное. Мне кажется, в ближайшее время произойдет какой-то поколенческий сдвиг, который поможет нам обсуждать эти вещи. Я очень рада, что благодаря законному регулированию, меня появился контроль над тем, как и когда я употребляю. У взрослых людей должна быть возможность принимать собственные решения.
.

БИБЛИОГРАФИЯ

1 The United Nations Office on Drugs and Crime (2018). World Drug Report 2017. Vienna: United Nations.
2 Ibid.
3 Cole, C. et al (2010). Cut: A Guide To Adulterants, Bulking Agents and Other Contaminants Found in Illicit Drugs. [pdf] Liverpool: John Moores University, Centre for Public Health. Доступно www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf [Доступ 5 марта 2018].
4 Адаптировано из концепции Джона Маркса.
5 Более детальное обсуждение этих моделей, см: Rolles, S. (2009). After the War on Drugs: Blueprint for Regulation. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Доступно: http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/after-war-drugs-blueprint-regulation [Доступ 5 марта 2018].
6 Strang, J., Groshkova, T., Metrebian, N. (2012). New heroin-assisted treatment – Recent evidence and current practices of supervised injectable heroin treatment in Europe and beyond. [pdf] Lisbon: EMCDDA. Доступно http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/690/Heroin_Insight_335259.pdf [Доступ 5 марта 2018].
7 Hudak, J., Ramsey, G., Walsh, J. (2018). Uruguay's cannabis law: Pioneering a new paradigm. [pdf] Washington D.C.: WOLA. Доступно: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/03/gs_032118_Uruguays-cannabis-law_FINAL.pdf [Доступ 12 июня 2018].
8 Government of Canada (2018). Introduction of the Cannabis Act: Questions and Answers. [online] Health Canada. Ottowa. Доступно: https://www.canada.ca/en/services/health/campaigns/introduction-cannabis-act-questions-answers.html [Доступ 20 июня 2018].
9 Murkin, G. (2016). Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Доступно: https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Use-report-2016.pdf [Доступ 15 мая 2018].
10 Drug Policy Alliance (2018). From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. [online] New York: DPA. Доступно: http://www.drugpolicy.org/legalization-status-report [Доступ 20 июня 2018].
11 Canadian Centre on Substance Use and Addiction (2018). Summary of Provincial and Territorial Cannabis Regulations (current to June 1, 2018) [pdf] Ottawa: CCSUA. Доступно: http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Canadian-Provincial-Territorial-Cannabis-Regulations-Summary-2018-en.pdf [Доступ 21 июня 2018].
12 Metropolitan Police of the District of Columbia (2018). The Facts on DC Marijuana Laws. [online] Washington D.C.: Metropolitan Police Department. Доступно: https://mpdc.dc.gov/marijuana [Доступ 21 июня 2018].
13 Jaeger, K. (2018). A Guide to Vermont's New Marijuana Legalization Law. Marijuana Moment. [online] https://www.marijuanamoment.net/a-guide-to-vermonts-new-marijuana-legalization-law/ [Доступ 21 июня 2018].
14 Transform Drug Policy Foundation (2016). Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation. [online] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Доступно: https://www.tdpf.org.uk/blog/cannabis-social-clubs-spain-legalisation-without-commercialisation [Доступ 15 июня 2018].
15 См., например: http://benefitcorp.net/ в США, и https://www.socialenterprise.org.uk в СК.
16 The World Health Organization (2005). WHO Framework Convention on Tobacco Control. [online] Geneva: United Nations. Доступно: http://www.who.int/fctc/en/ [Доступ 21 июня 2018].
17 The United Nations Office on Drugs and Crime (2011). Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. [pdf] Vienna: United Nations. Доступно: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf#page=38 [Доступ 21 июня 2018].
18 The United Nations Office on Drugs and Crime (2008). World Drug Report 2008. [pdf] Vienna: United Nations. Доступно: https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf [Доступ 21 июня 2018].
19 The United Nations Office on Drugs and Crime (2005). Estimating the value of illicit drug markets, World Drug Report 2005. Chapter 2. [pdf] Vienna: United Nations. Доступно: https://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_chap2.pdf [Доступ 21 июня 2018].

20 Rolles, S. et al (2016). The Alternative World Drugs Report. [online] Bristol: Count the Costs. Доступно: http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report [Доступ 21 июня 2018].
21 Schleifer, R., Sagredo, J., Avafia T. (2015). Addressing the Development Dimension on Drug Policy, [online] New York: UNDP. Доступно: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html [Доступ 21 июня 2018].
22 Horsfield, N. (2015). Drug Policy and the Sustainable Development Goals. [pdf] London: Health Poverty Action. Доступно: https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/2015/11/HPA-SDGs-drugs-policy-briefing-WEB.pdf [Доступ 19 июня 2018].
23 Различные авторы (2018). Tobacco: a deadly business. The Guardian. [online] Доступно: https://www.theguardian.com/world/series/tobacco-a-deadly-business/all [Доступ 21 июня 2018].
24 The World Health Organization (2018). Other economic issues in tobacco control. [online] Geneva: United Nations. Доступно: http://www.who.int/tobacco/economics/other_issues/en/ [Доступ 21 июня 2018].
25 The World Health Organization (2014). Global strategy to reduce the harmful use of alcohol. [online] Geneva: United Nations. Доступно: http://www.who.int/substance_abuse/activities/gsrhua/en/ [Доступ 21 июня 2018].
26 The United Nations Development Programme (2017). The WHO Framework Convention on Tobacco Control – an Accelerator for Sustainable Development. [online] New York: United Nations. Доступно: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-an-accelerator-.html [Доступ 21 июня 2018].
27 The World Health Organization (2018). Framework Convention on Tobacco Control [online] Geneva: United Nations. Доступно: http://www.who.int/fctc/en/ [Доступ 21 июня 2018].
28 The World Health Organization (2004). Global Status Report: Alcohol Policy. [pdf] Geneva: United Nations. Доступно: http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf [Доступ 21 июня 2018].
29 Monteiro, M.G. (2007). Alcohol and Public Health in the Americas: a case for action. [pdf] Washington, D.C.: Pan American Health Organization, p. 27. Доступно: http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol_public_health_americas.pdf [Доступ 21 июня 2018].
30 Framework Convention Alliance (2012). South Africa: Tobacco Tax success story. [pdf] Geneva: Framework Convention Alliance. Доступно: http://fctc.wpengine.com/wp-content/uploads/2012/11/success_SoAfrica_en.pdf [Доступ 08 июня 2018].
31 Stone, K. (ed) (2016). Global State of harm reduction 2016. [pdf] London: Harm Reduction International. Доступно: https://www.hri.global/files/2016/11/14/GSHR2016_14nov.pdf [Доступ 21 июня 2018].
32 Jelsma, M. (2001). Vicious Circle: The Chemical and Biological War on Drugs. [pdf] Amsterdam: Transnational Institute. Доступно: https://www.tni.org/files/download/viciouscircle-e.pdf [Доступ 10 марта 2018].
33 Во время UNGASS 1998 года, альтернативное развитие было определено как “процесс, направленный на искоренение и ликвидацию незаконного культивирования растений, содержащих наркотические и психотропные вещества, с помощью специально разработанных мер по развитию сельских районов в контексте устойчивого национального экономического роста и усилий по обеспечению устойчивого развития в странах, ведущих борьбу с наркотиками, с учетом особых социально-экономических характеристик целевых общин и групп в рамках всеобъемлющего и долгосрочного решения проблемы нелегальных наркотиков.”
34 Buxton, J. (2015). Drugs and Development: The Great Disconnect. [pdf] Swansea: GDPO. Доступно: https://www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf [Доступ 21 июня 2018].
35 Deutsche Gesellschaftfür Internationale Zusammenarbeit ‘GIZ’ GmbH (2016). Rethinking the Approach of Alternative Development, Principles and Standards of Rural Development in Drug Producing Areas. 4th edition. [pdf] Eschborn: GIZ. Доступно: https://snrd-asia.org/download/sector_programme_rural_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf [Доступ 21 июня 2018].
36 Kilmer, B., Caulkins, J., Bond, M., Reuter, P. (2010). Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico; Would Legalizing Marijuana in California Help? [pdf] Santa Monica: RAND. Доступно: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP325.pdf [Доступ 21 июня 2018].

37 Ingraham, C. (2015). Legal marijuana is finally doing what the drug war couldn't. [online] Washington D.C.: Washington Post. Доступно: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/03/03/legal-marijuana-is-finally-doing-what-the-drug-war-couldnt [Доступ 20 июня 2018].
38 Fair Trade Organisation (2009). A Charter of Fair Trade Principles [online] London: Fair Trade Foundation. Доступно: http://www.fairtrade-advocacy.org/images/Charter_of_Fair_Trade_principles_EN_v1.2.pdf [Доступ 21 июня 2018].
39 World Intellectual Property Organization (2018). Geographical Indicators. [online] Geneva: WIPO. Доступно: http://www.wipo.int/geo_indications/en/ [Доступ 21 июня 2018].
40 European Commission (2018). Agricultural and rural development, EU quality logos. [online] Brussels: EC. Доступно: https://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes_en [Доступ 21 июня 2018].
41 Kamminga, J. (2006) The Political History of Turkey's Opium Licensing System for the Production of Medicines: Lessons for Afghanistan. [pdf] Senlis Council. http://www.jorritkamminga.com/wp-content/uploads/2016/04/A36_JK_Turkey_0.pdf [Доступ 21 июня 2018].
42 Jelsma, M. (2011). The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future. [pdf] Geneva: Global Commission on Drugs Policies. Доступно: https://docplayer.net/296753-The-development-of-international-drug-control-lessons-learned-and-strategic-challenges-for-the-future.html [Доступ 21 июня 2018].
43 The United States Department of State (2008). International Narcotics Control Strategy Report 2008. [pdf] Washington D.C.: US DoS. p. 528. Доступно: https://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf. UNODC (date unknown). Turkey Programme. [pdf] Vienna: United Nations. Доступно: http://www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf [Доступ 02 июня 2018].
44 The Economist (2018). The Golden State's new pot laws are almost comically progressive. [online] San Francisco: The Economist. Доступно: https://www.economist.com/news/united-states/21733424-some-cities-plan-give-people-marijuana-convictions-priority-when-setting-up-legal [Доступ 02 июня 2018].
45 The Editor (2015). Automatic Expungement Now Available for Minor Ganja Offences. [online] Falmouth: Falmouth News. Доступно: http://falmouth.news/automatic-expungement-now-available-for-minor-ganja-offences/ [Доступ 21 июня 2018].
46 Massachusetts Cannabis Control Commission (2018). Guidance for equity provisions. [pdf] Boston: Commonwealth of Massachusetts. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL_Social-Provisions-Guidance-Short.pdf [Доступ 21 июня 2018].
47 Massachusetts Cannabis Control Commission (2018). [online] Boston: Commonwealth of Massachusetts. Доступно: https://mass-cannabis-control.com [Доступ 08 июня 2018].
48 Rolles, S. (2009). After the War on Drugs: Blueprint for Regulation. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Доступно: https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Blueprint.pdf [Доступ 08 июня 2018].
49 Rolles, S. et al. (2016). The Alternative World Drugs Report. Count the Costs. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Доступно: http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report [Доступ 21 июня 2018].
50 Law Enforcement Action Partnership (2018). [online] Medford: LEAP. Доступно: https://lawenforcementactionpartnership.org [Доступ 21 июня 2018].
51 Rolles, S. et al (2016). The Alternative World Drugs Report. [online] Bristol: Count the Costs. Доступно: http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report [Доступ 21 июня 2018].
52 Reuter, P., MacCoun, R. (2001). Drug War Heresies: Learning from other Vices, Times, & Places. Cambridge: Cambridge University Press.
53 United Nations Office on Drugs and Crime (2009). Security and Justice. [online] Vienna: United Nations. http://web.archive.org/web/20090826182157/http://www.unodc.org/drugs/en/security-and-justice/index.html [Доступ 21 июня 2018].
54 Nadelmann, E. (1994). Thinking Seriously About Alternatives to Drug Prohibition." [pdf] Cambridge: The MIT Press. pp. 87–132. Доступно: https://www.scribd.com/document/348756215/thinking-seriously-about-alternatives-to-drug-prohibition-ethan-nadelmann [Доступ 21 июня 2018].
55 Organization of American States (2013). The Drug Problem in the Americas. [pdf] Washington D.C.: OAS. Доступно: http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf [Доступ 21 июня 2018].

56 The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2018). Business Fundamentals; How Illegal drugs sustain organised crime in the EU. [pdf] The Hague: The European Union. Доступно: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-illegal-drugs-sustain-organised-crime-in-eu [Доступ 21 июня 2018].
57 Organization of American States (2013). The Drug Problem in the Americas. [pdf] Washington D.C.: OAS. Доступно: http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf [Доступ 21 июня 2018].
58 Gutierrez, E. (2015). Drugs and illicit practices: the impact on development and governance. [pdf] London: Christian Aid. Доступно: https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/drugs-illicit-practices-impact-development-governance-october-2015.pdf [Доступ 21 июня 2018].
59 Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. and Wood, E. (2011). Effect of drug law enforcement on drug market violence: a systematic review. International Journal of Drug Policy, vol. 22, no. 2, pp. 87-94.
60 Felbab-Brown, V. (2017). Organized crime, illicit economies, civil violence and international order: More Complex Than You Think. Daedalus, 146(4), pp.98-111.
61 Barnes, N. (2017). Criminal politics: an integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence. Perspectives on Politics, 15(04), pp.967-987.
62 Глобальная комиссия по наркополитике (2014). Взять под контроль: на пути к эффективной наркополитике. [pdf] Geneva: GCDP. Доступно: https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/ [Доступ 21 июня 2018].
63 International Drug Policy Consortium (2016). The UNGASS on the world drug problem: Report of proceedings. [pdf] London, IDPC. Доступно: https://idpc.net/publications/2016/09/the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings [Доступ 21 июня 2018].
64 Ibid.
65 Costa, A. (2008). Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS decade. [pdf] Vienna: UNODC. Доступно: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf [Доступ 21 июня 2018].
66 Organisation of American States (2013). Scenarios for the drug problem in the Americas 2013–2025. [pdf] Washington D.C.: OAS. Доступно: https://globalexchange.org/wp-content/uploads/2013/11/Scenarios_Report.pdf [Доступ 21 июня 2018].
67 United Nations Office on Drugs and Crime (1961). Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. [pdf] Vienna: United Nations. Доступно: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf [Доступ 21 июня 2018].
68 Global Commission on Drug Policy (2014). Taking Control; Pathways to Drug Policies That Work. [pdf] Geneva: Global Commission on Drug Policy. Доступно: https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/ [Доступ 21 июня 2018].
69 Более современные соглашения, в том числе Конвенция ООН против организованной транснациональной преступности 2000 г., Конвенция против коррупции 2003 и Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака 2003 г. имеют встроенный механизм совещания сторон (COP) механизм, который требует прохождения периодических обзоров, облегчая модернизацию в контексте возникающих изменений. Три наркоконвенции, однако, имеющие исторические корни, предшествующие системе ООН в ее современном виде, не имеют подобных COP механизмов.
70 Управление ООН по наркотикам и преступности (1988). Конвенция Организации Объединенных наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, 1988. [pdf] Вена: ООН. Доступно на русском: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_ru.pdf [Доступ 21 июля 2018].
71 United Nations (1961). Memorandum of the United States of America Respecting its Proposed Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961," E/CONF.63/10, in United Nations Conference to Consider Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs 1961, Geneva, 6–24 March 1972: Official Records, vol. 1, New York: UN, 1974, pp. 3–4
72 Конвенция 1961 года требует простого большинства голосов, в то время как конвенция 1971 года требует две трети голосов.

73 The Trans National Institute & The Washington Office on Latin America (2013). Bolivia wins a rightful victory on the coca leaf; Creates a positive example for modernizing the UN drug conventions. [online] Доступно: https://www.tni.org/en/article/bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf-0 [Доступ 21 июня 2018].
74 Senate of Canada (2018). The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade Evidence. [online] Ottawa: Parliament of Canada. Доступно: https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/53882-e [Доступ 21 июня 2018].
75 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea: Global Drug Policy Observatory. Доступно: https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf [Доступ 21 июня 2018].
76 В 2015, Уругвай стал ко-спонсором резолюции Совета по правам человека ООН, призывающей Верховного Комиссара по правам человека (UNHCR) подготовить доклад "о влиянии мировой проблемы наркотиков на возможность осуществления прав человека." Вклад Уругвая в приготовление UNHCR обозначило позицию страны в отношении прав человека: "Мы подтверждаем важность обеспечения системы прав человека, подчеркивая, что права человека универсальны, неотъемлемы, взаимосвязаны, и неотчуждаемы, и что государства обязаны гарантировать их приоритет над другими международными соглашениями, например соглашениями по контролю за наркотиками." См.: Junta Nacional de Drogas. 15 May 2015, Impact of the World Drug Problem in the exercise of Human Rights, http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf. [Доступ 21 июня 2018].
77 Bewley-Taylor, D., Jelsma, M., Rolles, S., Walsh, J. (2016). Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform. [pdf] Washington D.C.: The Washington Office on Latin America, et al. Доступно: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/08/Cannabis-Regulation-and-the-UN-Drug-Treaties_June-2016_web.pdf [Доступ 21 июня 2018].
78 ООН (1969). Венская конвенция о праве международных договоров. Вена: ООН. Доступна на русском: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml [Последний доступ 20 июля 2018]
79 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea: Global Drug Policy Observatory. Доступно: https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf [Доступ 21 июня 2018].
80 The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (2018). Governance. [online] Geneva: United Nations. Доступно: http://www.unaids.org/en/whoweare/governance [Доступ 21 июня 2018]
81 United Nations General Assembly (2006). Human Rights Council, resolution 60/251. New York: United Nations.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

www.anyoneschild.org
www.beckleyfoundation.org
www.countthecosts.org
www.druglawreform.info
www.drugpolicy.org
www.genevaplatform.ch
www.globalcommissionondrugs.org/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy/
www.hri.global
www.hrw.org
www.intercambios.org.ar
www.icsdp.org
www.idhdp.com
www.idpc.net
www.inpud.net
www.incb.org
www.menahra.org
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblem.aspx
www.talkingdrugs.org
www.tdpf.org.uk
www.unaids.org/en/topic/key-populations
www.unodc.org
www.wacommissionondrugs.org
www.who.int/topics/substance_abuse/en/

ДОКЛАДЫ ГЛОБАЛЬНОЙ КОМИССИИ ПО НАРКОПОЛИТИКЕ
(http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/)

Война с наркотиками (2011)

Война с наркотиками и ВИЧ/СПИД. Как криминализация употребления наркотиков способствует распространению глобальной пандемии (2012)

Война с наркотиками и ее негативное влияние на общественное здоровье: скрытая эпидемия гепатита С (2013)

Взять под контроль: на пути к эффективной наркополитике (2014)

Боль, которую можно было бы избежать: всемирный кризис здравоохранения, спровоцированный наркоконтролем (2015)

На пути реформы наркополитики: новый подход к декриминализации (2016)

Проблема восприятия наркотиков в мире. Время развеять предрассудки о людях, употребляющих наркотики (2017)

ПОЗИЦИОННЫЕ ДОКУМЕНТЫ ГЛОБАЛЬНОЙ КОМИССИИ ПО НАРКОПОЛИТИКЕ
http://www.globalcommissionondrugs.org/position-papers/

Кризис опиоидов в Северной Америке (октябрь 2017)

Наркополитика и Повестка дня в области устойчивого развития (сентябрь 2018)

КОНТАКТ

secretariat@globalcommissionondrugs.org
www.globalcommissionondrugs.org

БЛАГОДАРНОСТЬ

Техническая координация
Стив Роллз
Халид Тинасти

Экспертная рабочая группа
Брайан Эмерсон
Кристиан Бен Лахдар
Мартин Йелсма
Лиза Санчес
Кристиан Шнайдер
Зара Снапп
Джон Уэлш

Экспертная рецензия
Ольга Беляева
Барбара Брол
Эрнесто Кортес
Пабло Циммерман
Анн Фордэм
Горо Кото
Назли Махсуди
Моник Маркс
Кали Мерсье
Халид Муна

СЕКРЕТАРИАТ ГЛОБАЛЬНОЙ КОМИССИИ ПО НАРКОПОЛИТИКЕ

Халид Тинасти
Барбара Гоэд
Эрик Грант
Анна Яценко

ПОДДЕРЖКА

Фонды «Открытое общество»
Virgin Unite
Oak Foundation
Швейцарский федеральный департамент международных дел

ГЛОБАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО НАРКОПОЛИТИКЕ

ГЛОБАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО НАРКОПОЛИТИКЕ

Цель Глобальной Комиссии по наркополитике - развивать информированное, научное обсуждение гуманных и эффективных способов сократить вред, связанный с наркотиками, причиняемый отдельным людям и обществу в целом.

ЗАДАЧИ

- Пересмотреть основные предпосылки, эффективность и последствия «войны с наркотиками»
- Оценить риски и преимущества различных подходов к решению проблемы наркотиков на национальном уровне
- Разрабатывать рабочие, научно обоснованные рекомендации для проведения конструктивной юридической и политической реформы