

Boekhout van Solinge T. Drugs and decision-making in the European Union. Translated from the Dutch by Beverly Jackson. Amsterdam: CEDRO/Mets en Schilt, 2002. 160 p. ISBN 9-0533-0327-8.

Боекаут ван Солиндж Т. Наркотики и процесс принятия решений в Европейском союзе / Пер. с гол. Б. Джексон. Амстердам: ЦЕДРО/Метс и Шилт, 2002. 160 с. ISBN 9-0533-0327-8.

Предметом исследований голландского эксперта в области проблемы наркотиков, доктора наук Тима Боекаута ван Солинджа является политика Европейского союза (ЕС) по вопросу о наркотиках и, в частности, механизмы формирования политических решений в различных институтах ЕС. Политические акторы Европейского союза оказывают все большее влияние на формирование принципов международной политики в области проблемы наркотиков посредством разработки общей стратегии для стран – членов Евросоюза, участвуя в сессиях соответствующих агентств и форумов ООН, а также привнося свою позицию во взаимоотношения с третьими странами. На генеральной ассамблее ООН в 1998 году уже была подготовлена почва для принятия ООН де-факто стратегии «снижения спроса» и, как ее составляющей, стратегии «снижения вреда» от употребления наркотиков в противовес принятому ранее американскому «прогибиционистскому подходу»¹ (С. 15).

Вообще, по мнению автора, программные действия в данной области в странах Европейского союза часто опережают соответствующие политические решения агентств ООН. К примеру, большинство европейских стран уже несколько лет успешно реализуют программы снижения вреда для потребителей наркотиков как неотъемлемую часть национальной политики по вопросу наркотиков, и эффективность таких программ подтверждается многочисленными исследованиями. Однако целесообразность научно-ориентированного подхода к проблеме наркотиков не всегда является очевидной для принимающих решения лиц в некоторых агентствах ООН (в частности, Управление ООН по наркотикам и преступности). Как следствие, эта ситуация затрудняет работу других подразделений системы [Cohen, 2006. Р. 4]. Учитывая, что Европейский союз играет важную роль в формировании международной политики по вопросу наркотиков, автор анализирует процесс формирования политики в ЕС: какие механизмы влияют на принятие решений и каковы возможные результаты этих решений.

¹ Прогибиционизм – (от латин. prohibito – запрещение) политика запрещения выращивания, производства и/или продажи (а иногда и употребления) психоактивного средства.

Структура книги представлена введением и пятью главами, последовательно иллюстрирующими процесс развития политики по вопросу наркотиков в Европейском союзе. В первой главе нашему вниманию предлагается ретроспектива политики в международном контексте, а также обзор релевантных исследований других авторов, частично ставших также методологической базой данной книги. Сделав исторический экскурс, автор говорит об относительно недавней истории формирования международной политики контроля наркотиков, так как еще в начале XX века опиум, кока и каннабис были легальны.

По мнению автора, «проблема наркотиков» чаще всего является сконструированной в нужное время и в нужном месте для использования в политических и идеологических целях. Тенденция использования вопроса наркотиков как «горячей темы» для решения некоторых социальных и экономических проблем прослеживается с начала XX века. Ван Солиндж старается особенно подчеркнуть роль Соединенных Штатов в области международного контроля наркотиков, и хотя население США исторически было более наркотизировано по сравнению с Европой, мотивы доминирования на сцене международного контроля наркотиков у Соединенных Штатов были в большей степени продиктованы коммерческими и политическими интересами (С. 13). Примеры таких инициатив США можно найти и в настоящее время. Так, в 2005 году Управление по наркотикам и преступности ООН приняло решение отказаться от поддержки программ обмена инъекционного инструментария и заместительной терапии для потребителей инъекционных наркотиков как компонентов стратегии «снижения вреда» от наркотиков, а также удалить из всех программных документов Управления термин «снижение вреда». Причиной тому стала встреча директора УПС ООН и представителя администрации президента Буша в ноябре 2004 года. Усилия аппарата Буша на международном уровне внедрить свой идеологический подход, согласно которому упоминание прав человека и профилактики ВИЧ в контексте употребления нелегальных наркотиков не приемлемы, встретили широкое неодобрение среди правительств многих стран и организаций третьего сектора. Тем не менее на решение Управления это не повлияло [HRD, 2005. P. 12].

Часто в истории политики по вопросу наркотиков решения принимались людьми, далекими от экспертной области, — справедливо отмечает автор. Многие из этих ключевых игроков были дипломатами, представителями силовых структур, чиновниками системы здравоохранения. Более того, некоторые из них имели тесные связи с фармацевтической индустрией. Одна политическая фигура могла оказать огромное влияние на формирование нового курса политики и изменить в значительной степени многие сферы общественной жизни (P. 14). Иррациональная природа политики в области наркотиков и политическая роль

проблемы наркотиков – вот основные тенденции исторической ретроспективы международного контроля наркотиков, которые автор считает ключевыми.

Со второй главы исследователь начинает детальное рассмотрение работы учреждений Европейского союза, взявших на себя полномочия по гармонизации политики по вопросу наркотиков стран-участниц и производству общих для ЕС принципов в этом направлении. Боекаут ван Солиндж предлагает рассмотреть, каким образом институты и учреждения Европейского союза формировали наркополитику до Маастрихтского договора (1993), и как изменилась ситуация с заключением этого договора, в котором впервые были закреплены новые полномочия ЕС в урегулировании вопросов, связанных с проблемой наркотиков. Автор отмечает несколько значительных инициатив, которые свидетельствуют о неких предпосылках развития политической линии в этой сфере до подписания Маастрихтского договора. Прежде всего, это инициативы Европейского парламента с 1985 года – Комиссия Стюарта-Кларка и Комиссия Кууни, целью которых было исследование проблем, связанных с наркотиками. Кроме того, внушительную роль сыграл инициированный президентом Франции Миттераном координационный комитет по проблеме наркотиков (CELAD), целью которого было координирование действий, связанных с наркотиками в рамках Европейского союза. В результате были сформулированы рекомендации, которые, однако, не были приняты во внимание (С. 40).

С подписанием Маастрихтского договора в 1993 году Европейский союз взял на себя полномочия по регулированию вопросов, связанных с проблемой наркотиков. С тех пор обсуждение этих вопросов прочно обосновалось на политической повестке дня различных форумов и учреждений ЕС. Процесс обсуждения проблемы ведется в разных плоскостях и институтах Европейского союза, в зависимости от аспекта проблемы наркотиков. Такой подход связан, прежде всего, с особенностями трехблочной системы институтов в ЕС, регламентированной Маастрихтским договором. Отметим, что здесь был бы уместным вывод об ограничениях единой концепции социальной политики в отношении проблемы наркотиков, учитывая упомянутую автором «непрозрачность» работы и дифференциацию методов формирования политики представителей разных блоков в рамках системы ЕС.

Третья глава посвящена анализу сфер влияния и взаимодействия комиссии, совета и парламента Евросоюза при выработке политических решений. Немаловажную роль в этом процессе играет силовое соперничество между вышеупомянутыми институтами на предмет компетенции и лидерства в области формирования политики. Автор отмечает, что хотя обсуждение проблемы наркотиков и формирования соответствующей политики стало неотъемлемой частью работы трех институтов, ре-

шения, принятые в рамках каждого из них, часто не скоординированы. «Политика» сегодня производится в должном объеме, но не всегда ясно, как эти решения превращаются в кросс-институциональное взаимодействие, и какие меры предпринимаются в результате этого сотрудничества. Одной из ключевых проблем выступает «дефицит демократии», обусловленный особенностями бюрократической системы устройства учреждений Европейского союза. Политические решения формируются в рамках небольших рабочих групп при «закрытых дверях», и только конечный результат выносится на публичное обсуждение (С. 79).

Здесь же рассмотрена позиция ЕС во взаимоотношениях с третьими странами. Сегодня ЕС поднимает вопрос регулирования проблемы наркотиков, как правило, при любом взаимодействии с третьими странами. ЕС подчеркивает свой «сбалансированный подход» в программных документах, подразумевая меры снижения распространения и употребления наркотиков с учетом интересов третьих стран. Однако сложно понять, как это работает на практике, более того, пишет автор, создается впечатление, что ЕС в большей степени ориентирован на снижение потока наркотиков в Европейский союз, и в предпринимаемых инициативах, например в южных странах, этот «сбалансированный подход» представлен бедно (С. 79).

Четвертая глава являет собой кульминацию исследования, в которой автор пытается «разложить по полочкам» непростую технологию принятия решений в рамках трех институтов ЕС. Как работает механизм, обеспечивающий появление темы наркотиков в повестке дня и нахождение ее там перманентно, каким аспектам проблемы уделяется внимание в большей степени и от чего это зависит, как проблема наркотиков позиционируется в более широких социальных и политических рамках? Автор отмечает неэффективность декларируемого многими странами Европейского союза подхода «войны с наркотиками», аргументируя свою позицию тем, что в Европе уровень употребления наркотиков так и не снижен. Стоит отметить, что адепты прогибиционистского подхода, напротив, считают отсутствие динамики снижения потребления наркотиков в Европе следствием либерализации политики по вопросу наркотиков в ЕС [Халлбер, 2003].

Боекаут ван Солиндж полагает, что выбор подхода к социальной политике в ЕС все чаще становится обусловленным политическими интересами. Так как вопрос наркотиков связан в сознании масс с угрозой общественной безопасности, это делает его политически привлекательным. «Проблему наркотиков легко продать», прежде всего, электорату (С. 118). Подобного мнения придерживаются и другие европейские исследователи, например: из выступления профессора Дж. Симпсона на Конференции по заместительной терапии в Лондоне в 2000 году следует, что в борьбе за власть лейбористы активно эксплуатировали

общественные страхи, продвигая идею «войны с наркотиками». Как следствие, новый аппарат способствовал переориентации сформированного во время правления Тэтчер медико-социального подхода к проблеме наркотиков в направлении криминализации политики по вопросу наркотиков [Stimson, 2000]. Боекаут ван Солиндж сравнивает процесс коммодификации проблемы наркотиков в политических кругах со своеобразным вечным двигателем, который часто используется внутри структуры ЕС как средство расширения сферы влияния среди различных институтов. И следовательно, это является несомненным стимулом сохранять статус-кво (С. 119).

Финальная пятая глава книги озаглавлена вопросом «Наркополитика ЕС?». Боекаут Ван Солиндж пытается разобраться, стоит ли за «политикой по вопросу наркотиков Европейского союза» что-либо кроме обсуждения необходимости этой самой политики. Существуют разные мнения на счет того, можно ли называть деятельность Европейского союза в отношении проблемы наркотиков политикой. Одни считают, что комплекс мер Европейского совета, комиссии и парламента и есть «политика» ЕС, другие придерживаются мнения, что нельзя говорить о «политике» в области, лежащей в компетенции стран – членов союза. Автор полагает, что до тех пор, пока учреждения системы ЕС не будут придерживаться более холистического подхода, трудно будет понять, кто несет ответственность за развитие социальной политики в области проблемы наркотиков. Тем не менее в 1999 году Европейская Комиссия представила уже третий «План действий по борьбе с наркотиками», что, по всей видимости, можно расценивать как серьезные намерения. Коллизия заключается в том, что нет ясности, как этот план взаимодействует с программным документом Европейского совета «Стратегия по наркотикам», какой из институтов ответственен за реализацию этих планов и стратегий (С. 139).

Исследование автора завершается содержательными и логичными выводами, которые можно суммировать следующим образом. Все чаще формирование политики в области наркотиков обусловлено политическими интересами, а не релевантными исследованиями и успехами практической работы. Проблемы, связанные с наркотиками, обсуждаются в политически сфабрикованных парадигмах, и решения принимаются с точки зрения транслируемой текущей властью идеологии. Как следствие, все труднее становится обсуждение вопросов в рациональном ключе. Многие эксперты отмечают похожую картину в сегодняшней России, где принятие важных, с точки зрения общественного здоровья, решений, таких как программы профилактики ВИЧ/СПИДа для потребителей инъекционных наркотиков, напрямую зависит от расстановки политических сил [Пелипас, 2004. С. 42]. Отличным примером может быть также ситуация на Украине, где с приходом к власти президента Ющенко

достаточно быстро была легализована заместительная терапия для потребителей инъекционных наркотиков. Без участия «политической воли» президента и «прихода в страну демократии» это было бы невозможно, полагают украинские специалисты [Борущек, 2006].

Евросоюз проповедует сбалансированный подход к снижению распространения и употребления наркотиков, но в действительности в большей степени уделяет внимание снижению распространения наркотиков, а эффективные подходы, позволяющие снизить употребление, пока не выработаны. Возможно, это происходит и потому, что ограничить распространение наркотиков в надежде на снижение употребления наркотиков представляется более простой задачей, чем иметь дело с комплексом социальных экономических и культурных особенностей проблемы употребления наркотиков.

По словам директора Международной программы развития снижения вреда (IHRD) К. Малиновской-Семпрух [Малиновска-Семпрух, 2006], сегодня ситуация улучшилась по сравнению с прошлыми годами: правительства стран признают, что недопустимо на словах выражать обеспокоенность проблемами ВИЧ, а в душе считать, что «ВИЧ и потребители наркотиков сами уничтожат друг друга», как выразился один чиновник. Действительно, спустя три года после публикации исследования Боекаута Ван Солинджа, в европейском «Плане действий по проблеме наркотиков», одобренном Европейским советом, политический фокус сместился. Европейский союз сделал заявление о критической необходимости внедрения подхода снижения вреда, развития сервисных служб профилактики и ухода, а также исследования альтернативных возможностей для системы исполнения наказаний в отношении людей, употребляющих наркотики. Такое изменение стало возможным благодаря кампании в пользу рационального подхода к формированию политики по вопросу наркотиков стран – членов союза, а также призыва членов Европейского парламента уделять больше внимания научно обоснованным подходам в отношении проблемы наркотиков [IHRD, 2005. P. 14–15]. Можно отметить, что предположения исследователя о растущей роли интеграции стран, а также особенной роли развития гражданского общества в будущем и его возможном влиянии на процесс принятия решений в институтах систем Европейского союза, во многом подтвердились. Работа ван Солинджа иллюстрирует сложный и порой весьма непрозрачный процесс принятия решений в институтах Европейского союза. Книга представляется полезной в изучении предпосылок и условий появления тех или иных «продуктов» политики по вопросу наркотиков. Она будет интересной как для круга лиц, ответственных за принятие решений в процессе формирования политики, так и организациям гражданского общества, преподавателям, исследователям.

Список литературы

Борушек И. Доклад на секции «Снижение вреда в Восточной Европе» // XVI Международная конференция по СПИДу в Торонто, Канада. 16.08. 2006 // <http://www.aids2006.org>.

Малиновска-Семпрух К. То, что легко, и то, что правильно. Пленарное выступление // Первая Конференция по вопросам ВИЧ в Восточной Европе и Средней Азии. М. 05.05.2006. Доступно по адресу: http://www.soros.org/initiatives/health/focus/ihrd/articles_publications/articles/sempruch_20060515/sempruchrussian_20060515.pdf.

Пелинас В. Е. Метадоновая заместительная терапия больных наркоманией // Наркология и аддиктология: Сб. науч. трудов / Под. ред. проф. В. Д. Менделевича. Казань: Ин-т исследований проблем психич. здоровья, 2004.

Халлбер Т. Как организовать эффективную работу против наркотиков // Санкт-Петербургский Университет. Спецвыпуск (3636). 2003 // <http://www.spbu-mag.nw.ru/2003/14/1.shtml>. Обращение от 10.12.2006.

Cohen P. Looking at the UN, smelling a rat. A comment on 'Sweden's succesful drug policy: a review of the evidence' UNODC September. 2006. Amsterdam: CEDRO, 2006.

IHRD. Harm Reduction Developments 2005: Countries with Injection-Driven HIV Epidemics. New York: International Harm Reduction Development Program(IHRD) of the Open Society Institute, 2005. P. 14–15.

Stimson G. «Blair declares war» or The unhealthy state of British drugs policy. Text of a speech at the Methadone Alliance Conference Methadone and Beyond: expanding and exploring drug treatment options 22nd March 2000. London, UK // The Qualitative European Drug Research Journal. <http://qed.emcdda.europa.eu/journal/papers3.shtml>. 12.12.2006.

Яна Владимировна Полонская
специалист социальной работы, консультант
благотворительного фонда «Просветительский центр “Инфо-плюс”»,
слушатель факультета социального менеджмента и социальной работы,
Московская высшая школа социальных и экономических наук
электронная почта: caringheart@rambler.ru
