

Употребление нелегальных наркотиков в ЕС: законодательные подходы¹

Этот документ, подготовленный программой EMCDDA Р4 "Стратегии и воздействие", был составлен Данило Баллотта в тесном сотрудничестве с Брэнданом Хьюзом и под руководством Генри Берджерона. Сесиль Мартель, Хлоэ Карпентье и Филипп Руа также внесли огромный вклад в работу, исправляя текст и делая полезные замечания. Документ был предложен для оценки экспертам—членам Научного комитета EMCDDA, работающим над программой Р4 "Стратегии и воздействие" профессорам Бижу и Де Руаве, а также легальным корреспондентам Европейской базы данных по законам о наркотиках — ELDD. Авторы выражают благодарность мистеру Мартину Сайколду и мистеру Пьеру Видмеру из Швейцарского института сравнительного анализа законодательств; мистеру Тиму Бекхут ван Золинге из Утрехтского Университета; мистеру Дану Камински из Лейденского университета; мистеру Франку Цобелю из Университета социальной и профилактической медицины в Лозанне; мистеру Мартину Постма из Транснационального института Амстердама, мистеру Беллингеру из Бременского университета и мистеру Леруа из Комитета при ООН по проблемам наркотиков.

Введение

В соответствии с первоначальным запросом Французской межведомственной миссии по борьбе с наркотиками и наркоманией (MILDT), целью настоящего документа было дать описание в общих чертах современных юридических постановлений и поправок к ним по вопросам употребления наркотиков и хранения наркотиков с целью личного употребления (в этом документе термин *наркотики* используется для обозначения веществ, контролируемых национальными и международными законами, прежде всего — наркотических средств, определяемых Конвенцией ООН 1961 г., а также психотропных веществ, указанных в Конвенции ООН 1971 г.) в странах—членах Европейского союза. Ввиду выраженного интереса к данной проблеме было принято решение распространить этот документ среди широких слоев общественности и включить в него доступную информацию из тех стран, которые недавно стали членами ЕС. Дабы дополнить данные из документальных источников (Европейская база данных по законам о наркотиках — ELDD) и текущие результаты работы Европейского центра мониторинга по проблемам наркотиков и наркозависимости (EMCDDA) в интересующей нас области, были использованы материалы приблизительно 30 научных исследований и других публикаций.

Первая часть настоящего документа содержит информацию об основных принципах международного законодательства, регулирующих потребление наркотиков и их хранение с целью личного употребления.

Вторая часть, касающаяся национальных законодательных актов, начинается с обсуждения условного,

общепринятого значения терминов *декриминализация* и *депенализация*; далее идет резюмирующее описание различных национальных систем законодательства в странах Европейского союза на основе анализа законодательных текстов, роли количества наркотического средства, необходимого для возбуждения уголовного дела, и судебной практики. Принципиально важные результаты этого обзора обобщены в главе "Выводы".

Настоящий документ был задуман скорее как обзор законодательных актов в странах ЕС, чем как глубокий анализ. Мы не даем конкретных рекомендаций ни по одному вопросу и не претендуем на то, чтобы предложить исчерпывающий анализ соответствующих систем законодательного обеспечения и практик.

Международная схема законодательства в области наркотиков

Классификация наркотиков, согласно конвенциям ООН

Конвенции ООН по наркотикам классифицируют наркотические средства и психотропные вещества по выраженности их вредного воздействия на здоровье, по величине риска злоупотребления и по их терапевтической ценности. Конвенция 1961 г. классифицирует наркотические средства по четырем спискам, в то время как Конвенция 1971 г. размещает психотропные вещества по совершенно другим четырем спискам. Конвенция 1988 г. (спланированная как решение проблемы международного оборота наркотиков) перечисляет "прекурсоры наркомании" по двум спис-

¹ Содержание данной публикации не обязательно отражает официальные точки зрения партнеров EMCDDA, стран—членов ЕС, а также любых учреждений или агентств Европейского союза или Европейских сообществ. Большая часть дополнительной информации по Европейскому союзу доступна через Интернет. Доступ обеспечивается Европейским сервером (<http://www.europa.eu.int>).

кам (см. материалы ООН (1961, 1971, 1988): Особую конвенцию по наркотикам (1961), Конвенцию по психотропным веществам (1971), Конвенцию против незаконного оборота наркотиков и психотропных веществ (1988)².

Некоторые вещества перечисляются дважды в одной и той же Конвенции. Каннабис (заметим, что нет единого, общепринятого определения каннабиса, но мы нашли как минимум три):

- "широкое" определение, применяемое, главным образом, во Франции, Греции и Швеции, согласно которому каннабис — это любое растительное сырье, полученное из растения вида *Cannabis sativa* L.;

- "интернациональное" определение, применяемое в Конвенциях ООН, т.е. "цветущие верхушки женских растений *Cannabis sativa* L.";

- "европейская" дефиниция, разрешающая промышленное использование конопли, включая *Cannabis sativa* L., если содержание тетрагидроканнабинола в сырье менее 0,2%), и героина (как и остальные 15 веществ), например, помещены по Конвенции 1961 г. в "Список №1", как вещества, вызывающие зависимость, и представляющие собою фактор серьезного риска злоупотребления; в "Списке №4" эти же вещества числятся среди наиболее опасных веществ (с высокой вероятностью риска злоупотребления, чрезвычайно вредными для здоровья характеристиками и с очень ограниченной медицинской (терапевтической) ценностью).

Вышеописанная "двойная" классификация явно отражает желания части законодателей 1961 г. подчеркнуть токсичность веществ, а вследствие этого — лимитирование и контроль возможного использования этих веществ в медицинских целях, подчас еще более жесточенное лимитирование, чем это предписано Конвенцией. Заметим особо: даже в тех случаях, когда использование вещества в медицинских целях разрешено конвенциями (EMCDDA, May 2002, "Medicinal cannabis and derivatives — A legal analysis of the options, their limitations, and current practice in the EU ELDD Comparative Study", а также EMCDDA, November 2000; обзор законодательных аспектов "заместительной" терапии на международном уровне можно найти в сравнительном исследовании EU ELDD по адресу: http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm).

Конвенции Организации Объединенных Наций и контроль над употреблением наркотиков

Во время, как 3 конвенции ООН предписывают международный контроль над ситуацией с наркотиками, их постановления не являются самоисполняющи-

мися. Подписавшие конвенции ООН страны всего лишь должны воплотить предписания конвенций в свои местные, государственные законодательные системы в согласии с принципами своего национального законодательства (это означает, говоря откровенно, что страны должны действовать согласно своему национальному законодательству, несмотря на уважение к авторитету ООН).

Конвенции ООН ставят условием, что использование любых наркотиков (разумеется, под контролем) должно ограничиваться медицинскими и научными задачами³. Использование наркотиков в любых иных целях (в частности, рекреативных), следовательно, может рассматриваться как нарушение международного права (B. De Ruyster, G. Vermeulen, T. Van der Beken, F. Van der Laenen, K. Geenens, "Multidisciplinary Drug Policies and the UN Drug Treaties", Institute for International Research on Criminal Policy, Ghent University, Maklu, 2002, p.23). Конвенции особо оговаривают отдельные, подлежащие наказанию нарушения закона, а именно — хранение, приобретение, распространение или предложение продажи наркотиков, и т.д. (Article 36.1.a of 1961 Convention; Article 3 of 1988 Convention); и рекомендуют считать определенную часть нарушений такого рода серьезными преступлениями, караемыми лишением свободы. Однако Конвенции не включают употребление наркотиков как таковое в разряд наказуемых деяний, хотя власти любой страны могут доказать, что само по себе употребление наркотиков — это особое правонарушение (разумеется, если они в этом заинтересованы). Некоторые усматривают фундаментальное различие между просто употреблением наркотиков и их хранением, поскольку хранение наркотиков всегда предполагает риск их перепродажи, тогда как при "чистом" употреблении такого риска нет (Boellinger, L., "The Evolution of Drug Policy in Germany", SENLIS Council (ed.): "Global Drug Policy. Building a New Framework". The Lisbon Int. Symposium On Global Drug Policy, Paris 2003, pp. 151 — 160 and Albrecht H.-J., "Drug Policies and Drug Problems in the Federal Republic of Germany — Development and Trends"). И действительно, официальный комментарий ООН к ст. 36 Конвенции 1961 года подтверждает существование вышеупомянутого различия. В комментарии говорится: "Необходимо отметить, что параграф 1 не относится к "употреблению". Как уже было указано в других параграфах, цель ст. 36 — это борьба с незаконным оборотом наркотиков и с несанкционированным потреблением наркотиков наркоманами, непричастными к "незаконному обороту" (United Nations 1973 p.428/7). Такое же

² www.incb.org

³ Art. 4c, 1961 Single Convention on Drugs. — N.Y.: United Nations, 1977.

различие доказывается в другом разделе комментария, где говорится: "Нет сомнений, что правительства стран мира могут воздерживаться от применения тюремного заключения в случаях хранения наркотиков с целью личного потребления без легального санкционирования. Хранение наркотиков с целью распространения без официального права на это, напротив, должно караться тюремным заключением или другими наказаниями с лишением свободы" (United Nations (UNO), Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs 1961, New York 1973, English version, p.113/23; см. также: Bewley-Taylor, Fazeu, Boekhout van Solinge, 2004). Конвенция 1961 г., следовательно, проводит четкую линию разграничения между хранением наркотиков для личного употребления (когда власти конкретной страны имеют право не применять тюремное заключение) и хранением наркотиков с целью сбыта, что должно быть достаточным основанием для санкций, связанных с лишением свободы. Здесь необходимо сделать отступление. Вот это разграничение кажется вполне прямолинейным; однако есть еще нечто, вносящее путаницу в эту и без того сложную проблему: мы заметили, что во французской версии официального комментария, в параграфе 23 ст. 4 говорится так: "(...) правительства имеют право не наказывать тюремным заключением за хранение наркотиков в целях личного употребления (...)" (по-французски: "Les gouvernements ont le droit de ne pas punir de peines de prison la detention (...)"); в то время как английская версия того же самого параграфа гласит: "(...) правительства могут воздерживаться (ясно, что выражение "имеют право" более строгое и сильное по смыслу, чем это "могут воздерживаться") от применения тюремного заключения в случаях хранения в целях личного потребления (...)". Эти языковые различия могут породить дополнительные проблемы с интерпретацией законов. Впрочем, если не придавать значения лингвистическим тонкостям, то складывается впечатление, что страны все-таки имеют право не применять санкций лишения свободы, как это и было описано выше. Тем не менее, Конвенция ООН 1988 г., предлагающая уголовное наказание за "хранение в целях личного употребления" (сказано, заметим, точнее и правильнее, чем просто "хранение", как было в тексте 1961 г.), может означать требование к властям стран мира карать за употребление наркотиков (непрямым образом, арестовывая людей за хранение наркотиков) и карать уголовными наказаниями.

Ст. 3 Конвенции ООН 1988 г.

Вопрос о том, расценивать ли хранение наркотиков с целью личного употребления как уголовное преступление или не расценивать, заставил многих извести целое море чернил, и длилось это вплоть до при-

нятия ст. 3.2 и включения ее в текст Конвенции ООН 1988 г. о борьбе с незаконным оборотом наркотиков и психотропных веществ. В параграфе 2 этой статьи впервые отчетливо подчеркивалась необходимость "в соответствии с конституционными принципами и базисными концепциями" правовых систем различных стран юридически признать "уголовным преступлением [...] хранение, приобретение наркотиков и возделывание наркотических растений [...] в целях личного употребления" (Art. 3.2. "В соответствии со своими конституционными принципами, базисными концепциями правовой системы и конкретными законами своей страны каждая сторона, подписывающая соглашение, должна при возникшей необходимости признать юридически такие деяния, как хранение и приобретение наркотиков, возделывание наркотических культур или синтез психотропных веществ в целях личного употребления (если деяние было совершено преднамеренно) уголовным преступлением, противоречащим положениям Конвенции 1961 г., исправленному и дополненному варианту той же Конвенции, и/или Конвенции 1971 г.").

На первый взгляд это постановление кажется непротиворечивым: санкции, предусмотренные за хранение наркотиков в целях личного употребления, должны быть уголовными. Однако, если внимательнее взглянуть на структуру статьи и в официальный комментарий ООН к ней (United Nations (UNO), "Commentary on the United Nations Convention against illicit Traffic in Narcotics Drugs and Psychotropic Substances, 1988, New York 2000), а также просмотреть юридическую литературу по данной теме, то складывается мнение, что эта статья не столь ясна и однозначна. Заметим прежде всего, что ст. 3 предлагает подписавшим этот документ странам считать хранение, имение в своем распоряжении наркотиков "уголовным преступлением", будь то хранение с целью сбыта (параграф 1) или же для личного употребления (параграф 2). Добавление к параграфу 2, имеющему особенное отношение к "хранению для личного употребления", позволило законодателям вводить гарантирующие собственное благополучие пункты, дабы быть уверенными в том, что соответствующие требования со стороны ООН не противоречат "конституционным принципам" и "базисным концепциям государственной (местной) правовой системы". Даже в случае хранения наркотиков не для личного употребления параграф 1 ст. 3 не предусматривает таких пунктов.

Таким образом, "самооборонительные" пункты, порожденные ст. 3.2, похоже, дают подписавшим документ странам больше свободы в определении наказаний для нарушителей, связанных с личным употреблением наркотиков, чем в определении наказаний для

лиц, активно участвующих в незаконном обороте наркотиков (см. также: The Police Foundation, "Report of the Independent Inquiry into the Misuse of Drugs Act 1971", London, 2000, p.13). Более того, согласно официальному комментарию ООН к Конвенции 1988 г., дух ст. 3 — это "усиление эффективности национальных систем уголовной юстиции в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков".

Следовательно, соблюдая основные правила интерпретации международных договоров (Венская Конвенция 1969 г. по Законам о Договорах), которые гласят, что государства, подписывающие конвенции, должны претворять общие решения в законы своих стран "честно и добросовестно" и "памятуя о целях заключенных конвенций" (см. материалы швейцарского института сравнительного анализа законодательств, "Единое воззрение правоведов по вопросу совместимости национальных законопроектов по борьбе с наркотиками и соответствующих международных конвенций", 2001 г. (<http://isdc.ch/f/default.asp>); материалы Венской Конвенции доступны по адресу: <http://www.un.org/law/ilc/texts/treaties.htm>), к какому выводу мы приходим? Что главная причина криминализации хранения наркотиков в целях личного употребления, в соответствии с рациональными основаниями ст. 3, — это усиление контроля над незаконным международным оборотом наркотиков, а не борьба против употребления наркотиков как такового (см. материалы Европейского центра мониторинга по проблемам наркотиков и наркозависимости (2001), "Потребители наркотиков и законы стран ЕС: баланс между наказанием и лечением"; EMCDDA, Drugs in focus, <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=519>).

И наконец, небольшой обзор исследований и литературы, посвященных интерпретации этой статьи, наводит на мысль, что все страны должны запретить любые деяния, предвещающие нелегальное употребление наркотиков, т.е. хранение, приобретение, ввоз, а также возделывание наркотических растений, но сохраняют при этом право (если целью этих нарушений было личное употребление) самостоятельно определять род наказания (уголовное или административное) (см.: Caballero and Bisiou, 2000; Cesoni, 2000; De Ruyver et al., 2002; Dorn and Jamieson, 2001; "Note politique du Gouvernement Federal Belge 2001; Krajewsky, 1999; Swiss Institute of Comparative Law, 2001). Общее заключение, следующее из вышесказанного, — страны получают законное право считать употребление наркотиков как таковое уголовным преступлением, и выбирать другие виды санкций, неуголовного характера, как наилучшие меры эффективного противостояния незаконному употреблению наркотиков и связанным с ним проблемам.

Международный совет по контролю за наркотиками (INCB)

Тогда как за претворение в жизнь международных конвенций ответственна каждая подписавшая конвенцию страна, контролем конкретных мер занимается Совет по контролю за наркотиками, учрежденный согласно решению Конвенции 1961 г. Совет существует, в частности, для того, чтобы обеспечивать принятие мер правительствами стран, сообщая им информацию о договорах по проблемам наркотиков. Хотя он не может заставить подписавшие договор страны одинаковым образом интерпретировать условия конвенций (см. ст. 5—18 Конвенции 1961 г. и ст. 22 и 23 Конвенции 1988 г.), он может разъяснять значение предписываемых постановлений и оценивать меры, предпринятые правительствами соответствующих стран по достижению целей, обозначенных в международных договорах.

Совет обладает также правом требовать от правительств стран изменения их политики, если установлено, что меры правительства существенно мешают достижению целей, обозначенных Конвенциями. Пользуясь этим правом, Совет распорядился приостановить действие недавно принятых изменений закона в некоторых странах Западной Европы (см. International Narcotic Control Board (INCB), 2001 Report (paragraph 214), United Nations, New York, 2002).

В 2000 г., комментируя португальский законопроект, согласно которому злоупотребление наркотиками и хранение их для личных целей отныне не будут считаться уголовными преступлениями, а только административными нарушениями, INCB выразил свою точку зрения, что такие меры "не согласуются с международными договорами по контролю наркотиков, которые требуют ограничить применение наркотиков медицинскими и научными целями, и все страны, подписавшие договор, должны рассматривать хранение наркотиков как уголовное преступление" (International Narcotic Control Board (INCB), 1999 Report (449), United Nations, New York, 2000). Однако чуть позже, в 2002 г., в докладе INCB больше особо не упоминается вопрос о поправках к закону, введенных в действие к этому времени в Португалии (как и вопрос о подобных дополнениях к законам в Люксембурге), но просто указывается на тот факт, что ст. 3.2 предлагает государствам "рассматривать как уголовное преступление [...] хранение [...] в целях личного потребления [...], с учетом того, что стороны, подписавшие конвенции, должны выполнять свое фундаментальное обязательство согласно конвенциям — ограничить употребление подлежащих контролю веществ медицинскими и научными целями" (International Narcotic Control Board (INCB), 2001 Report (509), United Nations, New York, 2002).

Совсем недавно INCB наложило вето на предложение Великобритании перенести каннабис из класса веществ В в класс С (International Narcotic Control Board (INCB) 2002 Report (499), United Nations, New York, 2003: Совет комментирует сообщение правительства Великобритании о том, что каннабис следует внести в список веществ, подлежащих менее строгим мерам контроля, следующим образом: "отклики на это заявление во всем мире [...] свидетельствуют в том числе о замешательстве и широко распространенном неправильном понимании проблемы. Опрос, предпринятый в Великобритании, показал, что более 94% детей поверили, что каннабис — узаконенное вещество или даже своего рода лекарство. С помощью опроса также удалось обнаружить, что около 80% преподавателей в Великобритании убеждены, что недавняя новая классификация, "реабилитирующая" каннабис, затруднит просвещение учеников относительно вреда злоупотребления наркотиками и вызовет у них сомнения".

Некоторые опросы общественного мнения, принятые в июле и августе 2002 г., показали, что большинство населения не поддерживает эту реклассификацию наркотиков."). При этом INCB подчеркивает именно "замешательство" и "широко распространенное неправильное понимание проблемы", которые, с его точки зрения, есть результат британского предложения. Правительство Великобритании дало официальный ответ, особенно в выступлении британской делегации на заседании Комиссии по Наркотикам в Вене 8 апреля 2003 г. (Вот основные тезисы из речи британской делегации на последнем заседании Комиссии по Наркотикам в Вене 8 апреля 2003 г.: "...правительство Соединенного Королевства было вынуждено написать официальное письмо в Совет 3 марта 2003 г., дабы выразить свою тревогу по поводу комментариев, содержащихся в докладе Совета за 2002 г., о решении Соединенного Королевства реклассифицировать каннабис. В частности правительство Соединенного Королевства было обеспокоено самим стилем документа, проникнутым духом паники, а также отсутствием аргументированной критики очевидных научных фактов, на основе которых решение было принято, и вводящей в заблуждение подачей информации через СМИ представителями INCB").

Недавнее предложение Бельгии внести поправки к законам о наркотиках, объявляющие уголовные санкции в отношении потребителей наркотиков последним средством воздействия, не было раскритиковано INCB, который в своем письме бельгийскому министру юстиции от 28 марта 2003 г. подтверждает, что предложение Бельгии не противоречит конвенциям, в то же время указывая на то, что снятие запретов на действия, предвещающие употребление наркотиков

(снятие этих запретов и не предлагалось в законопроекте), противоречило бы конвенциям. В такой ситуации было бы интересно вспомнить, что предложения Испании и Италии применять только административные санкции за хранение с целью личного употребления любых наркотиков (соответственно от 1992 и 1990 гг.) не получили неодобрения в докладах INCB за те годы. Возможное объяснение этого факта: в Испании и Италии законодательные поправки представляли собой переход от ситуации, когда определенные действия вообще не подлежали каким-либо санкциям, к ситуации запрета таких действий под угрозой административных санкций; другими словами, в обоих этих случаях закон был ужесточен.

Позднее, уже в других странах, перемены в законах шли в другом направлении: то, что ранее считалось уголовным преступлением и, по возможности, влекло за собой наказание в виде тюремного заключения, становилось позже просто запрещенным действием, влекущим за собой санкции иные, нежели лишение свободы (по крайней мере, если речь шла о первом проступке). Необходимо отметить, что итальянский закон, однако, вызвал несогласие INCB (см. доклад Совета 1999 г.); критика была направлена против поправки 1993 г.: "декриминализация хранения наркотиков и злоупотребления ими, введенная в Италии в 1993 г., не согласуется с некоторыми положениями Конвенции 1961 г. и Конвенции 1988 г." Не желая пока интерпретировать это мнение, мы хотели бы обратить внимание на то, что французская версия доклада использует слово *депенализация*, в то время как английская версия — *декриминализация*.

Невзирая на критические замечания, эти положения представляются совместимыми с общим направлением, заданным INCB в его докладе за 1996 г.: чаще прибегать "к лечению наркоманов и к альтернативным наказаниям, а также в случаях незначительных нарушений выносить приговоры с более коротким сроком тюремного заключения"; а еще "вопрос первостепенной важности — соответствие наказаний, определяемых уголовной судебной системой, тяжести совершенных преступлений" (см.: INCB, Annual Report 1996, Chapter 1 "Drug abuse and the criminal justice system", paragraph D. "Effective use of criminal justice systems", sub-para 23 and 26 at <http://www.incb.org/e/index.htm>). В том же самом докладе Совет также напомнил, что Восьмой конгресс ООН по профилактике преступлений и лечению правонарушителей призвал государства, входящие в ООН, "признать использование мер, не связанных с заключением под стражу, в отношении случаев личного употребления наркотиков и обеспечить программы медицинской, психологической и социальной помощи наркозависимым правонарушителям в

соответствующих случаях" (INCB report 1966 Reference n.11 Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August — 7 September 1990: report prepared by the Secretariat (United Nations publication, Sales No. E.91.IV.2), chap. I, sect. c. 21). Совет, однако, обращает внимание на то, что "поддержка при адекватном обращении правонарушителя за помощью и меры, не связанные с заключением под стражу при незначительных нарушениях закона, ни в коем случае не предполагают декриминализации правонарушений, связанных с наркотиками, или полного отказа от воплощения в жизнь международных договоров о контроле ситуации с наркотиками" (там же, см. предыдущую ссылку, с. 27).

Учреждения Европейского союза и нелегальное употребление наркотиков

Европейский союз не имеет своей собственной классификации "наркотиков" и заимствует определения Конвенций ООН. Тем не менее, закон, который неофициально насмешливо прозвали "законом о льне и конопле" (см. OJ L 146 of 4 July 1970; OJ L 193 of 29 July 2000; OJ L 10 of 12 January 2002) разрешает промышленную утилизацию разновидностей каннабиса, содержащих менее 0,2% тетрагидроканнабинола. Полномочия ЕС в области потребления наркотиков невелики. Например, уголовно-принудительное или административно назначенное лечение наркозависимости находится в ведении не Европейского союза, а стран—членов ЕС. Тем не менее, Амстердамский договор от 1997 г. был попыткой редуцировать различия между отдельными странами—членами ЕС путем установления приблизительного единообразия законодательств в области кооперации судебных и исполнительных властей разных стран (см. Article 31 of the Treaty on European Union).

В результате в 2001 г. Европейская Комиссия представила Договоренность (COM (2001), 259 final (10372/01 DROIPEN 60 CORDROGUE 45 COMIX 494), Brussels, 22 November 2002), в которой предложена предварительная схема определения минимума правил, относящихся к решению проблемы незаконного оборота наркотиков. Совет министров Евросоюза окончательно пришел к консенсусу по этому документу в декабре 2003 г. Не упуская из виду основного предмета обсуждения этого документа, нужно заметить, что Договоренность Комиссии делает четкое разграничение между передачей или пересылкой наркотиков ради прибыли, что представляет собою незаконный трафик наркотиков, и передачей или пересылкой наркотиков в целях иных, нежели прибыль, что будет рассматриваться таким же образом, как и действия, расцениваемые как личное

употребление (речь идет о внесенном предложении относительно предварительной схемы решения проблемы, составленной Советом; это предложение состоит из минимума положений относительно конституирующих элементов уголовных деяний и наказаний за эти деяния (в сфере незаконного оборота наркотиков) — COM/2001/0259 final — CNS 2001/0114, Official Journal No C 304 E of 30 October 2001, pp. 0172 — 0175. Статья 1.1 определяет оборот наркотиков как не разрешенные в законном порядке продажу и сбыт наркотиков, а также, с целью прибыли, возделывание наркотических культур, производство, обработку, ввоз, экспорт, распространение наркотиков, предложение их другим лицам, транспортировку и пересылку; а также передачи или продажи наркотиков другому лицу с целью прибыли — получение, приобретение и хранение наркотических средств или психотропных веществ. Комиссия предлагает расширить рамки предварительной схемы закона и предусмотреть ответственность для:

- потребителей наркотиков, которые нелегально их производят, приобретают и/или хранят в целях личного использования;
- потребителей наркотиков, которые их продают без намерения получить прибыль (например, некто сбывает наркотики своим друзьям, не получая при этом никакой прибыли).

В окончательном варианте текста проводится то же самое разграничение, исключаящее из сферы действия предварительного проекта закона (о нелегальном обороте наркотиков) любые действия, "совершенные нарушителем законов исключительно в целях личного потребления наркотиков, определяемого национальным законодательством страны" (Ст. 2.2). Европейский Парламент неоднократно проводил дебаты по проблеме каннабиса и, в частности, о том, нужно ли декриминализировать потребление этого вещества. Например, в отчете Д" Анкона в 1997 г. предлагалось законодательно урегулировать продажу, передачу, обмен и производство каннабиса и его дериватов (см. "Rapport sur l'harmonization des législations des Etats membres en matière de drogues", A4-0359/97 of 11 November 1997). В 2003 г. Ван Бюйтенвег составил отчет, в котором рекомендуется реформа конвенций по наркотикам; в этом отчете автор призывает Совет и страны, входящие в Евросоюз, "принять во внимание позитивные результаты, достигнутые во многих странах путем замены законодательной политики, базирующейся на [...] декриминализации употребления некоторых веществ, политической частичной декриминализации продажи каннабиса и его производных [...]", концепции "декриминализации" и "частичной декриминализации" не определены в предложении Ван Бюйтенвега (см. "Proposal for a

Recommendation on the Reform of the Conventions on Drugs", B5-0541/2002 of 23 December 2002, p.5)). Европейский парламент не принял эти два отчета, возможно, из-за различий в положении вещей по этим вопросам в странах ЕС. Позже правительства стран Евросоюза выразили свою озабоченность в отношении проблемы каннабиса, подтвердив Резолюцию Совета (июль 2004 г.).

В этом тексте подчеркиваются опасные последствия употребления каннабиса и выражается решимость стран — членов ЕС сохранять бдительность в отношении проблемы каннабиса. Резолюция подтверждает, что эта озабоченность обязательно будет отражена в новой стратегии и в новом плане ЕС по проблеме наркотиков (The Council of The European Union, Council Resolution on Cannabis, Brussels, 7 July 2004, 11267/04 CORDROGUE 59).

Национальное законодательство по проблеме употребления наркотиков в различных странах Европейского союза

"Депенализация" и "декриминализация": обсуждение семантики понятий

Проблемы депенализации и декриминализации в отношении употребления наркотиков или их хранения для личного потребления недавно интенсивно обсуждались СМИ, в частности население было оповещено о поправках или предложениях о поправках к законодательству некоторых европейских стран. Однако, несмотря на изобилие литературы по данному вопросу, трудно найти точное, обоснованное научное определение этих двух терминов, найти хотя бы одно определение, которое разделяли бы все и повсеместно. Этот факт, по-видимому, и лежит (главным образом) в основе наблюдаемой ныне путаницы во взглядах. Прежде чем описывать позиции законодателей различных стран ЕС по вопросу употребления наркотиков и /или их хранения с целью личного употребления, мы, исходя из вышесказанного, полагаем, что желательно принять какие-либо условные дефиниции этих двух терминов. С этой целью мы проанализировали множество специальных документов (литературных источников) и консультировались с некоторыми профессионалами в данной области и академиками. Приводимые ниже определения представляют собою синтез различных мнений. Не заявляя пока о том, что мы можем дать исчерпывающую трактовку предмета или сделать определенные заключительные выводы, мы все же полагаем, что наш анализ избранной литературы по теме, в комплексе с мнениями специалистов (свои замечания относительно трактовок обсуждаемых терминов высказали Г. Альбрехт, И. Бижу, С. Брошу, М.А. Цезони, А.

Декуррье, К. Крайевски, Б. Де Руаве и Э. Сингл) дает нам возможность предложить нижеследующие пробные определения.

Согласно общему мнению, понятие *декриминализация* включает в себя устранение определенного поведения или деятельности из сферы действия уголовного закона. Запрет на такое поведение остается правилом, но санкции, следующие за употреблением наркотиков (или предваряющими употребление действиями) уже осуществляются не по схеме действия уголовных законов (т.е. в таких случаях исчезает состав уголовного преступления). Все это воплощается в жизнь либо наложением различного рода санкций (административные санкции без регистрации дела в полиции — даже если некоторые административные меры обязательно влекут за собой полицейскую регистрацию по законам некоторых стран, напр. Франции), либо отменой любых санкций. Другие (не уголовные) законы могут, таким образом, регулировать декриминализированное поведение или деятельность. Наше мнение по поводу депенализации: это понятие означает смягчение карательных санкций, предусмотренных законом. В случаях с наркотиками, в частности с каннабисом, этот термин в общем смысле означает отмену наказаний, связанных с заключением под стражу. Точно так же остается неизменным правилом запрет на деяния такого рода, но тюремное заключение уже не предусматривается, даже если другие карательные санкции могут по-прежнему применяться (штрафы, регистрация в полиции или другие меры). Несмотря на необходимость условного, пробного определения, надо признать, что принятие употребляемых нами здесь выражений, проистекающих из закономерностей английского языка, может привести еще большую путаницу в головы, скажем, итальянцев, французов или испанцев, в родном языке которых слово *депенализация* обыкновенно обозначает то, что мы определили как *декриминализацию*. Некоторые национально-специфичные ситуации не могут быть четко соотнесены ни с одним из двух наших определений, как это иллюстрируют нижеизложенные факты.

Законы о нелегальном употреблении и хранении наркотиков: санкции, "не включающие в себя лишение свободы"

Законы могут воспрещать употребление наркотиков как таковое (простое употребление) и /или только хранение наркотиков. В следующем параграфе мы опишем законодательные положения для обоих случаев.

Простое употребление

В настоящее время в семи странах — на Кипре, во Франции, в Финляндии, Греции, Люксембурге

(эта страна возражает против каннабиса), Швеции и Норвегии — простое употребление наркотиков рассценивается как уголовное преступление (в случае отягчающих обстоятельств или рецидива правонарушения в этих странах употребление наркотиков влечет за собой тюремное заключение. В Люксембурге, где законодательством 2001 г. введены административные санкции за простое употребление каннабиса, лица, нелегально употребляющие его в присутствии несовершеннолетних, или в школах, или на рабочем месте, наказываются тюремным заключением от 8 дней до 6 мес. и штрафом или же только одной из этих карательных мер. Добавим, что формально-юридически законы Соединенного Королевства и Ирландии запрещают курение опиума, но, согласно документам, этот запрет, принятый еще в колониальный период, практически вышел из употребления.). В Эстонии, Испании, Латвии и Португалии простое употребление считается административным правонарушением. Другие страны—члены ЕС не запрещают недвусмысленным образом простое употребление наркотиков, но косвенно делают это, запрещая предваряющие употребление действия, в частности хранение наркотиков. Положения закона относительно употребления наркотиков в этих странах, следовательно, фактически имеют отношение к хранению незначительных количеств наркотиков с целью личного употребления; это концепция, включающая в себя не только идею одиночного употребления, но и все предваряющие употребление наркотика действия.

Хранение наркотиков с целью личного употребления

Оно (имеется в виду несанкционированное хранение) недвусмысленно запрещено во всех странах ЕС. Карательные санкции могут быть различными: в 7 странах (перечисляемых ниже), при отсутствии отягчающих обстоятельств и в случае хранения незначительных количеств наркотиков исключительно с целью личного употребления, закон предусматривает санкции, "не включающие в себя лишение свободы" (мы предпочитаем именно это выражение, язык которого заимствован из текстов Конвенций ООН; оно помогает точно определить санкции, обыкновенно называемые *административными*, которые хотя, как правило, и не означают мер ограничения свободы или полицейской регистрации, но могут проистекать как из административных, так и из уголовных законов. Таким образом, с формально-юридической точки зрения будет неверно считать административными такие санкции, которые порождены уголовным законом. Выражение "санкции, не включающие в себя лишение свободы" дает нам возможность точнее описать меры наказания, не предусматривающие приговоров к тюремному заключению, такие меры, как де-

нежные штрафы, временное лишение водительских прав, — не рассматривая при этом законодательный источник этих мер.). Это означает, что обвинитель, если соблюдены вышеперечисленные условия, не может вынести приговор о каком-либо сроке тюремного заключения; вместо этого он должен прибегнуть к мерам, не предусматривающим заключение под стражу; среди наиболее подходящих в таких случаях мер — денежные штрафы. Если вышеперечисленные условия отсутствуют, а также когда в дело вовлечены "более серьезные" обстоятельства, должны выноситься приговоры о тюремном заключении. В Чешской Республике, Испании, Италии и Португалии это относится ко всем наркотикам, в то время как в Ирландии, Люксембурге и Бельгии — только к каннабису.

В Чешской Республике, если кто-либо задержан с небольшим количеством наркотиков при себе (~ менее 10 доз), без намерения сбыта, полиция/государственные обвинители должны передать дело в специальный отдел местного полицейского участка, который обладает компетенцией определять неуголовные (административные) санкции по отношению к правонарушителю (штраф или предупреждение) в согласии с Актом о правонарушениях. Руководства для обвинителей определяют предельно допустимые количества наркотиков. С 1998 г. хранение наркотиков в количестве, "превышающем незначительное количество", является уголовным преступлением и при этом возможно тюремное заключение сроком до 2 лет. (Это определение количества — "превышающее незначительное" — обязательно для полиции и прокуроров, но не для судов). Согласно испанской системе, публичное употребление наркотиков и их хранение в целях личного употребления, а также при наличии многих отягчающих обстоятельств (напр., вождение автомобиля в наркотическом опьянении или разбрасывание пустых шприцев в общественных местах) влечет за собой штраф от 301 евро до 30 050 евро (Articles 25 and 28 of Ley Organica 1/1992 de 21 de febrero, sobre proteccion de la seguridad ciudadana, Article 379 of the Penal Code, Article 530 of the Penal Code (annexed)).

В Италии санкции в случае хранения наркотиков в целях личного употребления (и в случаях их приобретения или ввоза) заключаются во временном лишении правонарушителя водительских прав (или лишении его лицензии на ношение огнестрельного оружия, лишении паспорта или временной регистрации, если правонарушитель — иностранец) сроком на 1—3 мес. (если речь идет о каннабисе) или на 2—4 мес. (если речь идет о прочих наркотиках); эти наказания эффективно применяются после совершения второго правонарушения. В случае первого пра-

вонарушения, или если нарушитель — несовершеннолетний, делается предупреждение (Article 75 DPR No 309 of 9 October 1990). Мы считаем нужным подчеркнуть, что законопроект, предложенный правительством и обсуждаемый Парламентом, видимо, изменит вышеописанную ситуацию путем введения карательных санкций за простое употребление наркотиков.

В Португалии закон от 30 ноября 2000 г. "декриминализирует" (здесь мы соблюдаем букву закона, переводя слово "descriminalizacão" как "декриминализация") употребление, приобретение и хранение всех наркотиков с целью личного употребления (при этом речь идет о среднем количестве наркотика, индивидуально достаточном для 10 дней жизни); также этот закон учреждает "Комиссии по разубеждению потребителей наркотиков" (вне пенитенциарной системы), отвечающие за общественную деятельность. Употребление наркотиков остается незаконным, остается объектом вмешательства полиции, и потребители наркотиков могут быть оштрафованы (от 25 евро до суммы, эквивалентной минимальной заработной плате по стране). Тем не менее, это система, которую можно рассматривать как последнее средство, как правило для тех случаев, когда отсутствуют признаки зависимости, когда нет необходимости в иных действиях (напр., в психологической поддержке), когда употребление наркотиков носит отчетливо эпизодический характер, когда ограничены возможности наложения штрафа и правонарушителю предоставляется некий "испытательный срок". В случае повторения таких правонарушений в последующем, к потребителю наркотиков применяется штраф или другие принудительные административные меры (см. Articles 15 and 17 of Law No 30/2000 of 29 November, annexed). Однако если нарушитель определенно является наркоманом, закон требует направлять таких лиц в медицинские или социальные службы помощи.

В 2001 г. Люксембург принял поправку к закону о наказаниях за потребление каннабиса (а также за хранение, перевозку и приобретение каннабиса в целях личного употребления), заменяющую тюремное заключение штрафом от 250 евро до 2500 евро. При этом то, что рассматривается как социально опасное потребление наркотика (в школах, на рабочем месте) по-прежнему подлежит наказанию с заключением под стражу на срок от 8 дней до 6 мес. (или даже на срок до 2 лет, если "наркотик употреблялся в присутствии одного или нескольких несовершеннолетних"). Употребление других "нелегальных наркотиков" остается уголовно наказуемым (см. Law of 27 April 2001 amending the Amended Law of 19 February 1973 on the Sale of Substances, annexed).

В Бельгии законодательная реформа относительно употребления наркотиков и их хранения с целью употребления вступила в силу в июне 2003 г., и из нее логически вытекает принятие четырех новых документов:

- закон от 3 мая 2003 г., дополняющий собою закон от 24 февраля 1921 г. об обороте ядовитых, снотворных, наркотических, дезинфицирующих, антисептических веществ;
- закон от 4 апреля 2003 г., дополняющий закон от 24 февраля 1921 г. и ст. 137 Уголовно-процессуального кодекса;
- Королевский указ от 16 мая 2003 г., дополняющий Указы от 31 декабря 1930 г., 22 января 1998 г. и от 26 октября 1993 г.;
- Министерская директива от 16 мая 2003 г. о политике уголовного преследования в отношении хранения и розничной продажи запрещенных препаратов).

Принцип, лежащий в основе этой законодательной реформы, таков: применение уголовных законов как реакция властей на нелегальное употребление наркотиков должен теперь стать только последним средством. Употребление каннабиса (хранение такого количества каннабиса, которое может быть использовано за один прием или, самое большее, за 24 ч, т.е. 3 г) должно, таким образом, отныне влечь за собой полицейскую регистрацию. Законом предусматривается, что потребители наркотиков при первом задержании будут обязаны выплатить штраф от 75 евро до 125 евро, а при повторном задержании по тому же поводу в течение года с момента вынесения первого приговора нарушитель может быть приговорен к тюремному заключению на срок от 8 дней до 1 мес. и к штрафу от 250 евро до 500 евро. В случаях "нарушения общественного порядка" или "проблемного употребления наркотиков" составляется стандартный протокол правонарушения (место, дата и время соответствующих событий, вид вещества и форма его употребления), и вещество конфискуется. Текст бельгийского закона определяет термины *нарушение общественного порядка* и *проблемное употребление наркотиков* следующим образом. *Проблемное употребление* означает такой уровень зависимости, когда наркоман уже не может контролировать потребление наркотика; этот уровень характеризуется рядом различных физических и физиологических симптомов. *Нарушение общественного порядка* означает хранение каннабиса в тюрьме, в образовательном учреждении, в зданиях общественных служб, или же в непосредственной близости от таких учреждений, а также в других местах (где занимаются учебой, спортом или общественной деятельностью), часто посещаемых несовершеннолетними. Нарушение

общественного порядка может повлечь за собой более строгие меры, например тюремное заключение сроком от 3 мес. до 1 года и штраф в размере от 5 тыс. евро до 500 тыс. евро, или же только одну из этих карательных мер. Закон подтверждает, что хранение и возделывание каннабиса остаются правонарушениями, и предусматривает усиленные меры наказания за нелегальное производство или траффик каннабиса. Закон базируется на принципе сдерживания употребления любых наркотиков, включая употребление наркотиков взрослыми людьми в рекреативных целях. Подчеркивается, что употребление наркотиков взрослыми в присутствии несовершеннолетних будет трактоваться более сурово, наказания в таких случаях предусматривают арест.

Наконец, ирландский Акт о злоупотреблении наркотиками, хотя он и датирован 1977 г., имеет некоторые интересные аспекты. Раздел 27 — меры наказания — представляет собой систему прогрессивно ужесточающихся наказаний за рецидивы. В случае хранения каннабиса с целью личного употребления при первом правонарушении суд должен наложить штраф, не превышающий 63 евро; за второе такое же нарушение (ни о каких временных ограничениях в соответствующем разделе не упоминается) штраф возрастает до 127 евро; при третьем нарушении штраф может вырасти до 317 евро, или, по усмотрению суда, выносится приговор о тюремном заключении на срок до 12 мес., или же применяются и штраф, и тюремное заключение.

Эстония, Латвия и Литва тоже должны были описываться в этой группе стран. Фактически, хранение небольшого количества любого наркотика объявляется "неуголовным правонарушением"; однако, в соответствии с национальными правовыми системами, "неуголовное правонарушение" может караться "лишением свободы" (содержанием в так называемом доме для арестованных) на срок до 15, 30 и 45 дней; из-за этого отнести эти государства к вышеописанной категории стран невозможно (в Литве хранение наркотика с целью личного употребления тоже может рассматриваться как уголовное преступление, например, если количество наркотика превышает некое "незначительное количество").

Другие типы подходов к хранению наркотиков для личного употребления

В других странах определенные положения законов о наркотиках прямым образом соответствуют предмету обсуждения настоящей главы, хотя и не столь характерно, как в вышеперечисленных странах. Описание положения дел в этих странах определенно имеет отношение к обсуждаемой теме, но они, пожалуй, не входят в категорию уже перечисленных нами

государств. Ниже мы опишем страны, законы которых, политика судебного преследования, циркуляры и другие правовые инструменты предоставляют общественным властям большую свободу в выборе решений. В других же странах редуцированы наказания, предусматривающие тюремное заключение за хранение наркотиков с целью употребления.

В Австрии Закон о наркотиках (I 112/1997), вошедший в силу в январе 1998 г., дает прокурорам больше свободы (чем прежде) не налагать наказаний за приобретение или хранение небольшого количества наркотиков для личного употребления (ст. 35.1). Закон упрощает процедуру в случаях нарушений, связанных с каннабисом, так как мнение авторитетного специалиста в области здравоохранения более не требуется для принятия решения о преследовании судебным порядком (а вот в случаях со всеми остальными веществами такое мнение должно быть получено прежде всего) (ст. 35.4).

В Германии Закон о Наркотиках, исправленный к 26 января 1998 г. (Federal Law Gazette Part I p.160), гласит, что прокурор вправе не принимать решения о наложении наказания (тюремного заключения сроком до 5 лет), если правонарушение может расцениваться как менее значительное, т.е., если уголовное преследование не затрагивает интересов общества и если правонарушитель культивирует, производит, ввозит, вывозит, перевозит или приобретает наркотики только для своего личного потребления; другими словами, приобретает или хранит незначительные количества наркотика. Говоря об этом законе, важно вспомнить также решение Федерального конституционного суда в г. Карлсруэ (1994 г.), которое привлекло внимание к проблеме "запрета чрезмерно тяжких наказаний, заложенных в Конституции Германии". С тех пор хранение каннабиса не влечет судебного преследования, если при этом соблюдены следующие условия:

- а) исключительно личное употребление;
- б) незначительное количество;
- в) эпизодическое употребление;

г) отсутствие вреда для других людей (см. Bollinger, L., "Symbolic Criminal Law without Limits, Commentary on the Cannabis Decision of the German Federal Constitutional Court").

В Соединенном Королевстве после двухгодичного расследования, проведенного Парламентским комитетом, правительство заявило о своем намерении перевести каннабис из класса веществ В в класс С на основании Акта о Злоупотреблении Наркотиками 1971 г. Психоактивные вещества в Великобритании делятся на 3 категории (А, В и С), в соответствии со степенью представляемой ими опасности:

- класс А: метадон, морфин, MDMA, ЛСД, опиум, героин и т.д.;

- класс В: кодеин, каннабис, амфетамины и т.д.;
- класс С: седативные средства, бензодиазепины, анаболические стероиды и т.д.

Тяжесть налагаемых наказаний зависит от класса вещества. Невзирая на перенос каннабиса из класса В в класс С, за полицией сохраняется право на арест. Полицейские могут, как минимум, просто изъять вещество и вынести неофициальное предупреждение правонарушителю, если нет отягчающих обстоятельств (если же есть отягчающие обстоятельства, то по-прежнему возможны арест, судебное преследование и приговор к тюремному заключению сроком до двух лет). Постановление о реклассификации каннабиса вошло в силу в январе 2004 г.

Во Франции циркуляр Министерства юстиции от июня 1999 г. о судебных решениях в отношении наркоманов (Ministere de la Justice, "Circulaire relative aux réponses judiciaires aux toxicomanes", 17 June 1999; NOR JUS A 9900148 C) требует от обвинителей назначать для простых потребителей наркотиков главным образом (но не исключительно) именно лечение, потому что приговоры о тюремном заключении для потребителей наркотиков, которые не совершили других правонарушений, — это последнее средство.

Также в Дании циркуляр, изданный в 1992 г. Государственной Прокуратурой (первый циркуляр относится к 1969 г.), призывает обвинителей назначать менее суровые меры за хранение каннабиса для личного потребления (см.: Jepsen, Laursen, in European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), "Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives", EMCDDA Insights Series, No 5, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002 (p.115)). Тем не менее, в 2004 г. новый закон и новый циркуляр интенсифицировали усилия, направленные против хранения наркотиков. С введением нового закона полицейское предупреждение, которое раньше заблаговременно улаживало дело, теперь заменено штрафом (см.: Act No. 175/2004, исправляющий "Акт об эйфоризирующих веществах" ("Euphoriantes Act") 1955 г.).

В Нидерландах уголовное законодательство, судебное преследование и действия полиции руководствуются принципом целесообразности, и законодательный подход к употреблению наркотиков поддерживается генеральными директивами Совета адвокатов. Вопреки распространенному мнению, хранение любых наркотиков подлежит наказанию согласно "Опиумному закону" (Список 1 — "вещества, представляющие недопустимый риск"; или Список 2 — "другие вещества (включая каннабис)"; см. также Articles 2.c., 3.c. and 11.1 and 10 of the 1976 Opium Law in ELDD, <http://eldd.emcdda.eu.int/databases/>

eldd_legal_text.cfm?id=2142&lang=en&T=2). Ст. 11.5 этого Закона, получившая толкование благодаря генеральной директиве 1996 г. Совета адвокатов, согласно которой не применяются никакие наказания, если количество гашиша или марихуаны, найденное у конкретного лица, не превышает 5 г. Действительно, продажа, хранение (и употребление) каннабиса в кофейнях не подлежит судебному преследованию, если кофейня отвечает определенным условиям, известным как "АНОJ-G criteria":

А) запрещенные законом наркотики в кофейне не должны рекламироваться;

Н) сильнодействующие ("hard") наркотики в кофейне продаваться не могут;

О) в кофейне не должны допускаться "нарушения общественного порядка";

Ј) наркотики не должны продаваться несовершеннолетним (лицам младше 18 лет) и несовершеннолетние не должны допускаться в кофейню;

Г) за одну сделку одному лицу нельзя продавать более 5 г наркотика (см.: National Drug Monitor 2000, Fact Sheet, Cannabis Policy Up-to-date, 2000, and Fact Sheet 6: Drugs Nuisance Policy, at www.trim-bos.nl). В настоящее время правительство ведет дискуссии по поводу принятия плана снижения спроса на каннабис в Нидерландах (см.: <http://www.sidv.nl/cannabis/index.htm>).

В Венгрии положения нового Уголовного кодекса (март 2003 г.) устраняют "потребление" из списка преступлений и освобождают любого потребителя наркотиков, прибегающего к лечению до решения суда, от наказания. (В период с 1999 по 2003 гг. потребление наркотиков было уголовным преступлением и освобождение от наказания было доступно только для наркоманов.).

В Греции Закон №3189, вошедший в силу 21 октября 2003 г., исправляет некоторые положения греческого Закона о наркотиках №1729/87. Хранение и/или употребление любого наркотика "в количестве, отвечающем исключительно личным потребностям потребителя", будет впредь караться тюремным заключением на срок от 10 дней до 1 года (вместо заключения сроком не более 5 лет, как этого требовал закон до настоящего времени).

Представленный здесь список положений закона не должен вызывать впечатления, что в 25 странах ЕС тюремное заключение за употребление наркотиков более невозможно или не применяется. В некоторых странах политика и законодательство по-прежнему относят употребление наркотиков и связанные с ним правонарушения к сфере уголовного права. В то же время, в большинстве стран существует явная тенденция избегать, насколько это возможно, санкций с лишением свободы за простое употребление наркоти-

ков, когда отсутствуют другие правонарушения илиотягчающие обстоятельства. Эта тенденция, как бы то ни было, воплощается в жизнь многими различными способами, что уже зависит от политического одобрения тех или иных законопроектов.

Применение законов

Анализ юридических документов, несомненно, важен для понимания реагирования государственных властей на проблему наркотиков, однако всем известно, что законы и практика порою значительно расходятся (см. труды Конференции по Антинаркотической Политике в Европе, секция №2 "Сравнение антинаркотических законодательств", Брюссель, 1995 г., Европейская Комиссия). Следовательно, для сравнительного исследования важно не просто описывать юридические документы, но и давать их оценку благодаря анализу политики и судебной практики.

К сожалению, информация, доступная EMCDDA, недостаточна для валидного, глубокого анализа этих практик. Только некоторые первоначальные гипотезы и указания, базирующиеся на неполной и не вполне пригодной для сравнений информации, можно предложить, дабы побудить к дальнейшим рассуждениям. Эти гипотезы, несмотря на отсутствие их проверки и оценки, должны послужить базисом для любого рода заключений. Согласно Годовому отчету EMCDDA за 2003 г., похоже, что большинство (более 50%) правонарушений, связанных с наркотиками, о которых сообщают страны ЕС, имеют отношение к употреблению наркотиков или их хранению с целью употребления. Новые данные по странам ЕС не включены в этот раздел.

В 2001 г. самыми распространенными нарушениями антинаркотических законов были правонарушения, связанные с каннабисом; они составили 59% "наркотических" правонарушений в Австрии, 67% в Бельгии, 73% в Великобритании, 63% в Греции и 86% во Франции. Также необходимо заметить, что показатели в полицейских отчетах по нарушениям закона, связанным с наркотиками, последовательно росли во всех странах ЕС начиная с 1985 г., хотя не известно точно, зависит ли это (и в какой мере зависит) от интенсификации сбора данных, от возросшей активности полиции, от увеличения частоты случаев употребления и траффика наркотиков, или же от улучшения характеристик систем сбора данных в некоторых странах, или от других факторов.

Согласно Годовому отчету EMCDDA за 2003 г., термин *отчеты* в отношении правонарушений, связанных с наркотиками, охватывает различные концепции, варьирующие в разных странах (например, полицейские отчеты о числе лиц, подозреваемых в нарушениях законов о наркотиках, число обвиняемых в

такого рода правонарушениях и т.д.). Желаящие узнать точные определения (требования к отчетам) каждой страны могут обратиться к "Дефинициям относительно отчетов о нарушениях антинаркотических законов" для стран ЕС и Норвегии по адресу: <http://ar2003.emcdda.eu.int/en/inserts/olbox13-en.html>. Термин *аресты* использовался EMCDDA в годовых отчетах еще до 2003 г.

Что касается активности судов в 2001 г., то EMCDDA изучал возможность судебных преследований за правонарушения, связанные с наркотиками, на основе интервью с представителями полиции и с судьями-профессионалами (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) 2002, "Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives", Insights No 5, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.). Исследование предполагает некоторые исходные гипотезы, например, что обвинители (прокуроры) и суды все в большей степени принимают меры, нацеленные, главным образом, на избежание применения суровых наказаний и, в частности, приговоров, предусматривающих заключение под стражу для потребителей наркотиков. В исследовании обнаружена тенденция к задержке или отмене приговоров при судебных разбирательствах (полицией или судебными экспертами) в случае хранения наркотиков с целью личного употребления при отсутствии отягчающих обстоятельств и тогда, когда хранимое количество наркотика (играют роль также другие объективные аспекты данного случая) не указывает на иную цель хранения, нежели личное употребление.

Небольшой объем данных, собранных EMCDDA, таким образом, наводит на мысль (но не показывает недвусмысленно), что деятельность полиции сосредоточена на профилактике употребления наркотиков (на улицах), часты случаи задержки уголовного преследования (по докладам полиции), в частности в отношении правонарушений, связанных с каннабисом, учитывая при этом, что суды склонны прекращать или приостанавливать уголовные судебные разбирательства и предоставлять нарушителю испытательный срок (по меньшей мере, в случае первого правонарушения), что касается и "простых" потребителей наркотиков; когда это необходимо, нарушителей могут направлять на лечение или даже оказывать им психологическую поддержку (однако в Конституции Кипра указано, что только генеральный прокурор, отвечающий за все уголовные разбирательства, может принимать решения о прекращении судебных разбирательств. Таким образом, ни полиция, ни суды не могут действовать так, как мы описали выше.).

Законы о допустимых количествах наркотических средств

В предыдущих главах можно заметить, что количество хранимого нарушителем наркотика — это ключевой момент для определения наказания. В 2003 г. исследование EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) 2003, "The role of quantity in the prosecution of drug offences", ELDD Comparative Study, European Legal Database on Drugs at <http://eldd.emcdda.eu.int>.) показало, что, как правило, количество — это один из главных факторов правового разграничения хранения с целью личного употребления и незаконного оборота наркотиков или определения степени тяжести правонарушения. Определение допустимого количества и способ, каким оно принимается в расчет при классификации правонарушений, различны в разных странах ЕС, и даже в одной и той же стране может использоваться не один критерий для дифференцирования количеств; были обнаружены следующие критерии:

- в 13 странах количество определяется на основе понятий *незначительный* и *большой*;
- в 3 странах за основу берется денежная оценка стоимости наркотика, в то время как 3 страны оценивают количество доз наркотика, употребляемых за один день;
- 6 стран определяют количества наркотика по максимуму граммов для каждого конкретного вещества или устанавливая определенный порог (например, не более 5 г);
- 5 стран определяют допустимые пороги количества на основе общей массы активной химической субстанции, содержащейся в данном препарате.

В тех странах, где законы пользуются такими терминами, как *незначительный* или *большой*, могут иметь место дополнительные правила или директивы для прокуроров, определяющие конкретные границы действия этих терминов. В шести случаях страны вообще не упоминают о каком-либо количестве, а просто признают различия между хранением для личного употребления или для перепродажи, когда количество может приниматься в расчет судьей. В приложении 1* дается специфическая иллюстрация определения количеств наркотика в различных странах, информация по которым была доступна для нас. Исследование показывает, в частности, что решающей детерминантой тяжести правонарушения является скорее не количество наркотика, а намерения правонарушителя. Огромное большинство стран ссылаются в своих законах и директивах на "незначительные" количества,

предоставляя на усмотрение судов (или полиции) определение типа правонарушения (личное употребление или участие в нелегальном обороте наркотиков); ни одна страна не использует количество наркотика в качестве единственного критерия отчетливого разграничения потребителей и участников незаконного оборота наркотиков.

Сотрудничество с системами здравоохранения и социального обеспечения

Мы уже заметили, как часто терапевтические меры имеют отношение к законам в качестве альтернатив и/или дополнений к судебному преследованию и наказаниям. Эти меры не только наличествуют в каждой стране Европейского союза, но и отчетливо предписываются международными конвенциями (например, в ст. 36 Конвенции 1961 г.). В настоящем документе мы не рассматриваем все крайне сложные инструменты с исчерпывающим описанием их деталей, но даем иллюстративную оценку некоторого опыта, который должен продемонстрировать тенденцию к воплощению в жизнь часто провозглашаемого принципа "лечения вместо наказания" для потребителей наркотиков.

В Португалии целью процесса "декриминализации", происходившего в 2000—2001 гг., было не снятие запрета на употребление наркотиков, но придание вмешательству государства в проблему наркомании такого характера, который расценивался как "более гуманный и более эффективный" (эти принципы — гуманизм, прагматизм и эффективность — были взяты за основу португальской стратегии контроля над проблемой наркотиков с самого начала, с 1999 г.). Цель установления полномочий административных властей (в случае личного употребления наркотиков) вместо судов ("Комиссии по профилактике употребления наркотиков") — обеспечение приема задержанных полицией лиц и установление первоначальных контактов с лицами, арестованными полицией за нелегальное употребление (и хранение) наркотиков, дабы удержать их от дальнейшего употребления, будь оно эпизодическим, регулярным или порождающим все новые и новые проблемы.

В Италии префекту помогают в установлении первоначального контакта с потребителями наркотиков, о которых сообщила полиция, "Оперативные группы по борьбе с наркоманией" (NOT). Группы эти, территориально размещающиеся в зданиях префектуры, отвечают за первичные контакты с наркоманами и за проведение интервью с ними с целью определить индивидуальные потребности потребителя наркотиков в терапии или социальной поддержке.

Соединенное Королевство с 1999 г. имеет "схему распределения арестованных", предлагающую аресто-

* Приложения к настоящему документу будут опубликованы в следующем номере журнала.

ванным с наркоманическими проблемами возможность немедленного лечения сразу после их первого контакта с полицией (ареста). Проект принципиально нацелен на использование системы уголовной юстиции для идентификации потенциальных проблем потребителей наркотиков и установления их контакта с соответствующими терапевтическими учреждениями. Схемы распределения арестованных предусматривают партнерство с социальными работниками и полицией. Эти схемы не являются альтернативой судебного преследования или системы уголовной юстиции. Имеющаяся в распоряжении статистика показывает, что социальные работники проинтервьюировали большое число арестованных (19 190) с октября 2000 г. по март 2001 г. — 23% за кражи в магазинах, 16% за торговлю наркотиками и их хранение, 10% за кражи со взломом и 10% за иные кражи — и что более половины этих лиц (56%) были направлены на лечение ("Statistics from the arrest referral monitoring programme for October 2000 to March 2001", Home Office (UK), at http://www.drugs.gov.uk/ReportsandPublications/Communities/1034258640/ArrestReferral_stat_update.pdf).

В Ирландии пилотажный проект "Суд и наркотики" был принят в 2001 г. Эти суды ориентированы на лечение, и судьи отправляют правосудие с помощью сплоченной команды профессионалов, которые высказывают свои мнения и советы относительно соответствующего лечения для правонарушителей (это — определение, данное в пятом отчете рабочей группы проекта "Суд и наркотики"). Главная цель этих судов — снизить уровень преступности благодаря "реабилитации" правонарушителей. Согласно этому проекту, судья принадлежит к команде профессионалов (социальных работников, врачей, специалистов в области образования и т.д.), которые намерены прервать порочный круг преступности и проблем наркомании в случаях правонарушителей, не совершавших насилия, предлагая им лечение, наблюдение и сопровождение вплоть до разрешения их проблем. В заключительной оценке пилотажного проекта (октябрь 2002 г.) рекомендуется распространить этот проект на другие регионы страны, сопровождая его продолжающимся исследованием с целью оптимизации принимаемых мер (Dr. Michael Farrell, Farrell Grant Sparks Consulting, "Courts Service final evaluation of the pilot drug court", October 2002.).

В Бельгии правительство в январе 2001 г. опубликовало Политическую ноту, где излагаются стратегия и план действий по проблеме наркотиков; предусматривается назначение для каждого суда "уполномоченных по судебным случаям" с намерением рационализировать взаимоотношения между судебной-правовой системой и системой здравоохранения. В 2003 г. эта Нота была преобразована в закон. Упомянутые коор-

динаторы лечения осужденных являются помощниками судей и их обязанности включают в себя решение проблем, связанных с наркотиками. Уполномоченные по судебным случаям информируют обвинителей и полицию о различных формах помощи, применимых для потребителей наркотиков; с уполномоченными советуются, насколько подходящими являются те или иные меры формирования у потребителей наркотиков мотивации на лечение.

Во Франции соглашения на много лет, известные как Министерские соглашения относительно целей (Conventions Derartementales d'Objectifs), заключены между прокурорами и префектами. Это позволяет развиваться сотрудничеству судебных властей, систем здравоохранения, социального обеспечения и/или образования в работе с наркоманами. В частности, эти соглашения способствуют разработке процедур прекращения судебных дел, благодаря чему потребители наркотиков направляются в соответствующую службу помощи. В некоторых судах есть постоянно действующие группы диагностики и руководства. Следуя решению суда, эти группы могут затем направлять наркоманов в соответствующие здравоохранительные службы.

Выводы

Интересующие нас Конвенции ООН предлагают соответствующим странам запретить употребление наркотиков в любых целях, кроме медицинских и научных; но, видимо, при этом выбор типа карательных санкций оставляется на усмотрение властей конкретной страны. В странах—членах Евросоюза, несмотря на различие позиций и установок, можно наблюдать тенденцию (во многих странах) к пониманию нелегального употребления наркотиков (включая предваряющие употребление наркотиков действия) как относительно "меньшего зла", незначительного правонарушения, к которому было бы неадекватно применять "санкции, предполагающие лишение свободы". В этих странах приговоры к тюремному заключению не кажутся наилучшим и наиболее эффективным инструментом профилактики употребления наркотиков и наказания за это. Даже хотя употребление и хранение наркотиков с целью личного употребления являются одним из самых распространенных правонарушений, связанных с наркотиками, о которых постоянно докладывают в суды, воистину представляется, что суды предпочитают направлять людей на лечение и применять другие меры социальной поддержки, а также определенные широко распространенные санкции, не предусматривающие лишения свободы — прекращение или задержка судебного разбирательства, предупреждения и штрафы, — особенно когда обнаруженное количество наркотика очень мало или

когда простое употребление наркотиков не сопровождаетсяотячающими обстоятельствами. Анализ национальных стратегий по проблеме наркотиков, юридической литературы и судебной практики приводит к выводу о том, что в некоторых странах ЕС общественная деятельность должна основываться на:

а) сосредоточении на проблеме лечения, а не уголовного наказания;

б) на осознании неадекватности приговоров с заключением под стражу (что часто влечет за собой регистрацию уголовного деяния в полиции) в случаях нелегального употребления наркотиков;

в) на точке зрения, что каннабис менее опасен для здоровья по сравнению с другими наркотиками (ЕМCDDA воздерживается от оценки такого суждения).

Действительно, возрастающее внимание к социальному обеспечению и системам лечения (что касается героина, кокаина, амфетаминов, и, с недавних пор, каннабиса) является неотъемлемой частью законодательного подхода к употреблению наркотиков в большей степени, чем приговоры с заключением под стражу. В то же время, было бы ошибкой считать вышеописанные явления тенденцией к "ослаблению" или "смягчению" законодательства по проблемам наркотиков в Европе.

Во-первых, все страны, которые недавно модифицировали свое законодательство, подчеркивают, что их намерением было не "регулировать" потребление наркотиков, не проводить политику невмешательства, не легализовать наркотики, а модифицировать и адаптировать реакцию государственных властей на такое поведение людей, которое остается незаконным и подлежит карательным санкциям.

Во-вторых, правительства некоторых стран не намерены менять своих законов, основывающихся на запрете употребления наркотиков и уголовных наказаниях за употребление (Франция, Швеция), да и законы других стран, похоже, развиваются в этом направлении (Италия).

В-третьих, расширение Евросоюза включило в него 10 новых стран, во многих из которых употребление наркотиков или их хранение с целью личного употребления считаются уголовными преступлениями, наказуемыми санкциями "лишения свободы". Как показывают результаты сессии 2003 г. Комиссии по наркотическим средствам в Вене, существует школа критицизма в области законодательных подходов, объявляющая их "слишком снисходительными", призывающая к озабоченности по поводу проблем потребления каннабиса и к озабоченности по поводу установки, принятой некоторыми странами в отношении проблем наркотиков (см. резолюцию X: попытки противостоять тенденции к легализации наркотиков для немедицинского употребления: "Также мы обес-

покоены тенденцией к развитию политики снисхождения в отношении каннабиса и других наркотиков, что противоречит международным договорам о контроле над проблемой наркотиков; мы обеспокоены тем фактом, что такие тенденции могут иметь негативное влияние на усилия по искоренению культивации каннабиса и по борьбе с незаконным оборотом наркотиков; [...] 1. Призвать Международный совет по контролю за наркотиками продолжать отслеживать воплощение в жизнь международных договоров о контроле над проблемой наркотиков странами—членами Европейского союза, принимая во внимание проблему каннабиса и других наркотиков, и докладывать о претворении этих договоров в жизнь; 2. Потребовать от Международной Программы Контроля над проблемой наркотиков при ООН, в сотрудничестве со Всемирной Организацией Здравоохранения, доложить о новых тенденциях в политике и законодательстве относительно каннабиса." См.: http://www.unodc.org/pdf/document_2003-04-30_1.pdf). В своей вступительной речи при открытии Министерской сессии Комиссии по Наркотическим средствам исполнительный директор UNODC (Комитета по проблемам Наркотиков при ООН) подчеркнул, что употребление каннабиса остается главной проблемой, оспорил точку зрения, согласно которой каннабис — это "мягкий" наркотик; такая точка зрения потребовала в свое время "мягкой" интерпретации Конвенций и потребовала от упомянутых государств-участников договоров забвения необходимости соблюдать дух договоров: "Pacta sunt servanda" (см.: Commission on Narcotic Drugs 46th Session Ministerial-Level Segment, 16 April 2003, Speech of the Executive Director of the United Nations Office for Drugs and Crime, Mr Antonio Costa). Опять-таки, дебаты о "декриминализации" и "депенализации" нелегального употребления наркотиков ведутся преимущественно различными группами участников, обыкновенно называемыми "прогибиционистами" и "антипрогибиционистами", организованными в конкурирующие ассоциации (муниципальные, негосударственные организации и т.д.). Часто позиции и установки пагубным образом искажены, так что энергичное противостояние не всегда способствует достижению ясности при обмене воззрениями. Это может ограничить возможности четкого понимания эффективных способов решения проблемы употребления наркотиков и связанных с ней вопросов. Таким образом, правовой и политический подход к проблеме употребления наркотиков (и к употреблению каннабиса, в частности) остается исключительно противоречивым и порождает сложные и трудные вопросы, достойные дальнейшего детального изучения.