

Вызовы в области защиты прав человека при урегулировании наркоситуации в Восточной, Центральной, Южной Европе, Средней Азии и Закавказье

Материалы Комиссия по наркополитике стран Восточной и Центральной Европы и Центральной Азии (ЕСЕСАД)

ЕСЕСАД была основана в ноябре 2021 года группой руководителей высокого уровня, среди которых есть и бывшие главы государств, политики, ученые, дипломаты и меценаты из данных регионов.

ЕСЕСАД формировалась при содействии Глобальной комиссии по вопросам наркополитики и работает в тесном взаимодействии с ней. Целью ЕСЕСАД является побуждение к открытому диалогу и содействие внедрению эмпирически обоснованных подходов в сфере наркополитики в каждом из регионов.

Веб-сайт: <https://ececacd.org/>

Контактное лицо: Елена Кучерук, секретарь, эл. почта: secretary@ececacd.org

Введение

Влияние «мировой проблемы наркотиков» на страны регионов Восточной, Центральной, Южной Европы, Центральной Азии и Закавказья и их меры реагирования на эту проблему в области общественного здравоохранения существенно отличаются.¹ Однако, во всех этих регионах наблюдается одна общая тенденция – это высокий уровень распространенности инъекционной наркомании (ИН) и серьезные масштабы эпидемий ВИЧ и ВГС – болезней, распространенных среди людей, употребляющих инъекционные наркотики (ЛУИН).

Во всех странах в упомянутых четырех регионах, за исключением России, Узбекистана и Туркменистана, программы по снижению пагубных последствий представлены в теории и, в той или иной степени, на практике. Внедрение программ по снижению пагубных последствий дало впечатляющие результаты даже в тех странах, где число ЛУИН, страдающих ВИЧ было очень высоким, как, например, в Украине.² Однако результат мог бы быть еще лучше, если бы не негативные последствия криминализации употребления наркотиков и уголовного преследования людей, употребляющих наркотики.

Криминализация употребления наркотиков и дискриминация лиц, употребляющих их

В каждой из стран упомянутых выше четырех регионов уголовное законодательство в сфере оборота наркотиков имеется и применяется. Само по себе употребление наркотиков в этих странах преступлением не является. При этом во всех странах указанных четырех регионов просто *хранение* (т.е. для личного потребления) наркотических средств и психотропных веществ запрещено, а механизмы и степени тяжести наказаний от страны к стране сильно разнятся, даже в пределах одного региона.

В большинстве стран указанных четырех регионов законом предусмотрены пороговые объемы наркотиков, по которым определяется, будут применяться меры административной

¹ При упоминании и представлении глобальных данных мы придерживаемся разбивки стран на региональные группы, используемые Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) в его ежегодном Всемирном докладе о наркотиках.

² UNAIDS, “Данные: Украина,” 2020. Доступно по ссылке: www.unaids.org/en/regionscountries/countries/ukraine.

или же уголовной ответственности за, например, простое хранение наркотиков, или на основании которых принимается решение о привлечении к уголовной ответственности или назначении социальной или медицинской помощи. Пороговые объемы наркотиков также служат основанием для предъявления обвинения в торговле наркотиками (или их хранении для целей сбыта), а также для определения, в случае вынесения обвинительного приговора, суровости наказания. Определение пороговых объемов очень редко основывается на научных данных, несмотря на то, что орган, устанавливающий эти значения, часто находится в ведомстве государственного здравоохранительного органа.³ Зачастую пороговые объемы наркотиков устанавливаются на таком низком уровне, который совершенно не соответствует реальной ситуации по их хранению и потреблению, что снижает эффективность показных усилий по недопущению уголовного преследования людей, хранящих наркотики для личного употребления.

Использование пороговых величин может значительно помочь в перефокусировке внимания со стороны национальных служб по контролю за оборотом наркотиков с мелких преступлений, связанных с личным употреблением наркотиков, на более крупные, связанные с незаконным оборотом наркотиков, но одного этого механизма недостаточно для переориентации национальной политики в отношении наркотиков в целом. Главный вопрос в области наркополитики должен стоять не так – насколько пороговые величины соответствуют наказанию или сколько альтернатив уголовному преследованию и/или суровому приговору имеется теоретически, а в том, кто принимает решения — органы правопорядка или здравоохранения. Запрет на употребление наркотиков, прямо или косвенно в виде запрета на их хранение, позволяет правоохранительным органам, а не органам здравоохранения, играть доминирующую роль в принятии решений, влияющих как на здоровье отдельных людей, употребляющих наркотики, так и на благополучие общества в целом. Когда в этой сфере решения принимают правоохранительные органы, озабоченность по поводу общественного здравоохранения и прав человека в лучшем случае будет являться только смягчающим обстоятельством. В странах, где озабоченность о состоянии общественного здоровья и соблюдении прав человека несколько серьезнее, например, в Западной Европе и отчасти в Центральной Европе, внутренняя политика в отношении обращения с наркотиками, как правило, менее пагубна, как в Португалии, например. В Восточной, Юго-Восточной Европе, Закавказье и Центральной Азии правоохранительные органы имеют безграничную власть в сфере контроля за наркотиками, отдавая учреждениям и организациям здравоохранения вторичную роль.

Отсутствие у полиции дискреционных полномочий в Восточной, Юго-Восточной Европе, Центральной Азии и Закавказье значительно затрудняет изъятие людей, употребляющих наркотики, из уголовно-правовой системы и перенаправление их на социальную поддержку и медицинскую помощь со стороны органов общественного здравоохранения, теряя тем самым возможность смягчить негативные последствия криминализации наркотиков для прав человека и общественного здравоохранения.

Последствия несбалансированного антинаркотического законодательства

Антинаркотическое законодательство и механизмы его исполнения часто акцентируют внимание на лицах, употребляющих наркотики, а не на тех, кто занимается другой преступной деятельностью, связанной с коммерческим оборотом наркотиков.

³ D. Nutt, "The role and basis of the drug laws," Prometheus (Д. Нутт, «Роль и основные принципы антинаркотического законодательства», «Прометей».) 28:3 (2010): 293-297. Доступно по ссылке: <https://doi.org/10.1080/08109028.2010.518052>.

Законы, предусматривающие уголовное преследование лиц за пропаганду и употребление наркотиков, нарушают права людей, лишая их доступа к услугам здравоохранения, тем самым увеличивая риск передозировки и заражения и передачи ВИЧ и ВГС. Если правоохранительные органы будут продолжать играть решающую роль в принятии решений, мало что может смягчить изначально несбалансированные и губительные законы, предусматривающие уголовное преследование за хранение наркотиков, увеличивая тем самым степень криминализации лиц, употребляющие наркотики, и их непропорционально большую долю среди арестантов и заключенных.

Ни одна из стран в четырех рассматриваемых регионах не обеспечивает надлежащего доступа к обезболивающим препаратам из-за сложного регламента оборота наркосодержащих препаратов, которое врачи должны соблюдать при назначении обезболивающих препаратов, содержащих вещества, распространение которых контролируется законом, включая ненужные требования к отчетности.

Политика в отношении наркотиков региональных межправительственных организаций

ЕС – пожалуй, единственная межправительственная организация, где идея взвешенной наркополитики была успешно реализована на национальном уровне всех членов-государств. В трех остальных рассматриваемых регионах практически не наблюдалось каких-либо серьезных попыток переключить фокус в области наркополитики с жестких мер криминальной юстиции и наказаний на медицинские услуги, права человека и науку. Даже в странах, показавших определенные успехи во внедрении таких реформ, например, в Украине и Кыргызстане, значительное преимущество власти в принятии решений имели правоохранительные органы, а не институты общественного здравоохранения. Крупные международные доноры довольно робко поддерживают расширение реформ в сфере наркополитики, в отличие от программ по снижению вреда. Региональные межправительственные организации, как правило, принимают и поощряют законы и стратегии в отношении наркотиков, отражающие национальное законодательство стран-тяжеловесов своего региона. В Европе такие стратегии базируются на довольно сбалансированной наркополитике таких стран, как Германия, Дания, Франция, Испания и Великобритания (до выхода из ЕС) и получают научное сопровождение со стороны Европейского центра мониторинга наркотиков и наркозависимости (EMCDDA). Однако на евразийские страны, не входящие в ЕС, большее влияние оказывают такие региональные влиятельные игроки, как Россия и Китай, где подход к политике в отношении наркотиков либо основан исключительно на социальном отторжении и наказании, сопровождающимся абсолютным неуважением прав человека и научной базы, как, например, в России,⁴ или он более сбалансирован, как в Китае, где активно реализуются программы по снижению вреда, но при этом действуют жесткие законы в отношении наркотиков, практически не соблюдаются права человека и часто практикуются публичные казни, устраиваемые в Международный день ООН борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами и их

⁴ Для получения дополнительной информации о пресечении правоохранительными органами использования научной базы в сфере наркополитики в России см. Канадская правовая сеть по ВИЧ/СПИДу и Фонд им. Андрея Рылькова, *Communication to the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and the UN Independent Expert in the Field of Cultural Rights regarding violation by the Government of the Russian Federation of the right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications* (Сообщение в Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Независимому эксперту ООН в области культурных прав о нарушении правительством российской федерации права на пользование результатами научного прогресса и их практического применения), 2012. Доступно по ссылке: www.hivlegalnetwork.ca/site/when-science-is-just-a-decoration-russian-drug-policy-the-right-to-scientific-progress/?lang=en.

незаконным оборотом,⁵ противоречащие установленному международному праву прав человека в отношении смертной казни.⁶

Усилия Совета Европы (СЕ) – организации, которая могла бы продвигать принципы европейской наркополитики – нивелируются другими более влиятельными региональными межправительственными организациями, ориентированными на сотрудничество в сфере военной, государственной безопасности и правопорядка. Содружество Независимых Государств (СНГ) поощряет законодательство, политику в отношении наркотиков и обращения с наркозависимыми, отражающие российские. Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) – еще одна региональная организация, продвигающая российские подходы в отношении наркополитики. Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), организация, ведущая политику в отношении наркотиков по принципам Китая и России, ведет сотрудничество в сфере наркополитики на трех уровнях, охватывая широкий спектр вопросов – от сбыта наркотиков до лечения наркозависимости.

Выводы и рекомендации

Карательные законы в сфере наркополитики и методы обеспечения их соблюдения **не помогают** снизить предложение и спрос на наркотики, вместо этого они ведут к росту числа заключенных, массовым нарушениям прав человека и распространению ВИЧ-инфекций, вирусного гепатита, лекарственно-устойчивого туберкулеза и, в некоторых ситуациях, передозировке от все более токсичных запрещенных наркотиков.

В разработку законодательства и политики в отношении наркотиков должны быть заложены подходы, ориентированные на **социально-медицинское обеспечение и права человека, включены программы по снижению вреда и профилактике передозировок, а не репрессивные подходы правоохранительных органов. Реформы в сфере наркополитики должны включать следующее:**

- **отмену всех уголовных и административных наказаний за употребление наркотиков, их хранение для личного употребления и, возможно, их распространение для рекреационного использования.**
- **ограничение сферы действия так называемых законов о «пропаганде наркотиков», чтобы они не препятствовали доступу людей к достоверной информации о наркотиках и возможных способах снижения вреда от их употребления.**
- **немедленное предоставление юридической, политической и финансовой поддержки с тем, чтобы люди, употребляющие инъекционные наркотики, имели должный доступ ко всем мероприятиям, предусмотренным комплексным пакетом мер по профилактике ВИЧ и ВГС, рекомендованным ВОЗ.**
- **прекращение распространенной практики немедленного автоматического лишения родительских прав родителей, употребляющих наркотики или**

⁵ Z. Keck, “Ahead of International Drug Day, China Executes 6,” *The Diplomat* (З. Кек, «В преддверии Международного дня борьбы с наркоманией Китай казнит шестерых», *The Diplomat*), 27 июня 2013 г. Доступно по ссылке: <https://thediplomat.com/2013/06/ahead-of-international-drug-day-china-executes-6/>.

⁶ Using the death penalty to fight drug crimes violates international law, UN rights experts warn, («Эксперты ООН по правам человека предупреждают – применение смертной казни для борьбы с наркопреступностью нарушает международное право», 7 октября 2015 г., Женева) 7 октября 2015 г., Женева. Доступно по ссылке: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16581&LangID=E>.

страдающих наркотической зависимостью, и предоставление таким родителям и семьям социальной и медицинской помощи в качестве первичной меры.

- **отмена законодательных актов, дискриминационных в отношении людей с наркозависимостью на основании их диагноза, в том числе отмена обязательной регистрации лиц, употребляющих наркотики, и последующего уведомления об их регистрации правоохранительных органов, работодателей, образовательных учреждений и органов, выдающих лицензии.**
- **разработка руководящих принципов, которые бы предписывали соответствующим субъектам использование правозащитных подходов в сфере наркополитики,⁷ а также разработка и внедрение показателей, учитывающих концепцию прав человека, в сфере наркополитики и права на здоровье.**

⁷ См. в качестве примера *International Guidelines on Human Rights and Drug Policy*. UNDP («Международные руководящие принципы в области прав человека и наркополитики»). ПРООН, 2020. Онлайн: <https://www.undp.org/publications/international-guidelines-human-rights-and-drug-policy>