



Наркополитика в четырех регионах Евразии

РЕЗЮМЕ

Автор: Михаил Голиченко, адвокат,
ведущий аналитик по правам
человека Правовой сети по ВИЧ

Соавтор: Ричард Эллиотт,
Исполнительный Директор
Правовой Сети по ВИЧ

Вступление

Существуют значительные различия в том, каким образом страны в четырех регионах Восточной, Центральной и Южной Европы, а также Центральной Азии и Закавказья ощущают на себе «всемирную проблему наркотиков» и реагируют на этот вызов в сфере общественного здоровья.¹ Однако то, с чем все они сталкиваются — это высокая распространенность употребления инъекционных наркотиков (УИН) и серьезные эпидемии ВИЧ и ВГС среди людей, употребляющих инъекционные наркотики (ЛУИН).

За исключением России, Узбекистана и Туркменистана, все страны в этих четырех регионах приняли концепцию снижения вреда как теоретически, так и, в разной степени, на практике. Усилия в сфере снижения вреда дали впечатляющие результаты даже в тех странах, где ЛУИН в наибольшей мере страдают от ВИЧ — например, в Украине.² Однако эти достижения, скорее всего, были бы еще больше, если бы не отрицательное влияние криминализации наркотиков и людей, употребляющих наркотики.

Криминализация наркотиков и дискриминация людей, употребляющих наркотики

Каждая страна в каждом из четырех регионов сохраняет и применяет карательное законодательство в сфере наркотиков. Просто *употребление* наркотиков не является правонарушением в данных четырех регионах. Но все страны в каждом из четырех регионов запрещают простое *хранение* (т.е. хранение для личного употребления) наркотических препаратов и психотропных веществ, однако строгость контроля и тяжесть наказания очень разнятся в зависимости от страны, даже в рамках одного региона.

Большинство стран во всех четырех регионах применяют определенные законом пороговые количества наркотиков либо чтобы отделить административную ответственность за простое хранение от уголовной, либо чтобы принять решение о степени наказания и использовать социальные или медицинские альтернативы. Пороговые количества также применяются для того, чтобы определить, может ли выдвигаться обвинение в распространении (или хранении с целью распространения), а также для определения тяжести наказания за распространение в случае вынесения обвинительного приговора. Выбор пороговых количеств очень редко научно обоснован, несмотря даже на то, что орган, определяющий такие количества, зачастую входит в национальное агентство по вопросам общественного здоровья.³ Во многих случаях пороговые количества устанавливаются на таком низком уровне, который не соответствует реалистичным условиям и практикам хранения и употребления наркотиков, что полностью противоречит заявляемой цели избежать криминализации людей, хранящих наркотики для личного употребления.

Хотя применение пороговых количеств может существенно снизить сосредоточенность национальной системы борьбы с наркотиками на мелких преступлениях, связанных с личным употреблением, а не с распространением наркотиков, этого самого по себе недостаточно для изменения баланса национальной политики в сфере наркотиков. Серьезным вопросом наркополитики является не то, насколько пропорциональны пороговые количества или сколько предусмотрено альтернатив уголовному преследованию и/или строгим наказаниям, но кто принимает решения — правоохранители или медики. Запрет на употребление наркотиков — прямой или косвенный, через запрет простого хранения — неизменно вызывает у правоохранителей желание доминировать и отбирать у органов здравоохранения полномочия по принятию решений, касающихся здоровья людей, употребляющих наркотики, а также общественного здоровья. Когда ситуацию контролируют правоохранные органы, вопросы общественного здоровья и прав человека оказываются, в лучшем случае, не более чем сдерживающими факторами. В странах, где заинтересованность в общественном здоровье и соблюдении прав человека несколько выше — например, в Западной Европе и, в некоторой мере, в Центральной

Европе – внутренняя наркополитика обычно менее вредоносна (увидеть это можно на примере Португалии). В Восточной и Юго-Восточной Европе, Закавказье и Центральной Азии правоохранные органы остаются мощнейшим игроком во всех сферах наркоконтроля, а органы здравоохранения и забота об общественном здоровье – в подчиненной роли.

Отсутствие независимой от полиции власти в странах Восточной и Юго-восточной Европы, Центральной Азии и Закавказья существенно осложняет направление людей, употребляющих наркотики, из уголовно-правовой системы на получение социальной и медицинской поддержки. Это значит, что могут упускаться возможности для снижения отрицательного воздействия криминализации наркотиков на соблюдение прав человека и общественное здоровье.

Негативный эффект несбалансированного законодательства в сфере наркотиков

Законодательство в сфере наркотиков и его реализация слишком часто сосредоточены на людях, употребляющих наркотики, а не на тех, кто занимается другой вредной преступной деятельностью в контексте нелегального коммерческого оборота наркотиков.

Законы, криминализирующие наркотики и употребляющих их людей, повышают опасность нарушения прав таких людей, ограничивают их доступ к услугам здравоохранения и приводят к таким практикам употребления наркотиков, которые повышают риск передозировки и передачи инфекций (таких как ВИЧ и ВГС). Когда господствующее положение занимают правоохранные органы, практически отсутствуют средства для снижения ущерба от несбалансированных по своей природе и вредоносных законов, криминализирующих простое хранение. В результате этого люди, употребляющие наркотики подвергаются значительной криминализации; на них приходится непропорционально большая часть в числе арестованных и заключенных.

Ни в одной из стран четырех рассматриваемых регионов не обеспечивается надлежащий доступ к обезболивающим препаратам из-за обременительных ограничений в обороте наркотиков, которые должны соблюдать врачи при назначении анальгетиков, содержащих контролируемые вещества – в частности, избыточные требования по отчетности.

Полномочия региональных межправительственных организаций в сфере наркополитики

ЕС, возможно, является единственной успешной межправительственной организацией, сумевшей продвинуть идею сбалансированной политики до национального уровня в своих государствах-членах. В трех других рассматриваемых здесь регионах редко предпринимались серьезные попытки уйти от жесткого карательного законодательства к подходам, ориентированным на интересы общественного здоровья, права человека и науку. Даже в тех странах, где подобные реформы достигли определенного успеха (например, в Украине и Казахстане), правоохранные системы продолжают значительно преобладать над общественным здоровьем. В отличие от поддержки снижения вреда, крупные международные доноры очень робки, когда речь идет о продвижении более обширных реформ наркополитики. Региональные межправительственные организации обычно принимают и поощряют законы и практики в сфере наркотиков, которые отражают подходы государств, являющихся региональными лидерами. В ЕС такое отражение находят достаточно сбалансированные положения наркополитики таких стран, как Германия, Дания, Франция, Испания и Великобритания (пока она не вышла из состава ЕС), с опорой на научную поддержку со стороны Европейского центра мониторинга нар-

котиков и наркозависимости (EMCDDA). Однако страны Евразии за пределами ЕС испытывают большее влияние со стороны таких влиятельных на уровне региона стран, как Россия и Китай, чей подход к наркополитике основан либо исключительно на стигматизации и наказаниях, с полным пренебрежением к правам человека и научному подходу (как в России),⁴ либо на несколько более сбалансированном подходе (в Китае), в рамках которого активно продвигаются интервенции в сфере снижения вреда, но в то же время сохраняются жесткие практики наркоконтроля, частично или полностью игнорирующие права человека; среди таких практик можно назвать приверженность к проведению публичных казней к установленному ООН Международному дню борьбы против злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота,⁵ вопреки устоявшимся нормам международного права в области прав человека относительно смертной казни.⁶

Совет Европы (СЕ) – организация, потенциально способная продвигать присущие ЕС принципы наркополитики – уравнивается другими региональными межправительственными организациями, чья сосредоточенность на сотрудничестве в военной сфере, в вопросах государственной безопасности и правоохранительной деятельности намного сильнее, чем у СЕ. Содружество Независимых Государств (СНГ) продвигает законы, политики и практики лечения, соответствующие принятым в Российской Федерации. Другая региональная организация, служащая продвижению российских подходов к наркополитике – это Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – организация, способствующая распространению наркополитики Китая и России, использует трехуровневое сотрудничество в сфере наркоконтроля, охватывающее широкий спектр проблем – от наркотрафика до лечения наркозависимости.

Выводы и рекомендации

Карательные законы и практики по их исполнению **не обеспечивают** снижения предложения или спроса на наркотики, зато приводят к увеличению численности заключенных, массовым нарушениям прав человека и росту эпидемий ВИЧ, вирусных гепатитов, лекарственно устойчивого туберкулеза и, в некоторых случаях, к передозировке все более токсичными нелегальными наркотиками.

Законы и политики в сфере наркотиков должны предполагать **подходы на основе социально-медицинских соображений и прав человека, в т.ч. программы снижения вреда и предотвращения передозировок, а не карательные действия правоохранительных органов. Реформы наркополитики должны включать следующие меры:**

- Устранить все уголовные и административные санкции за употребление наркотиков, хранение наркотиков для личного употребления и, возможно, некоммерческое распространение наркотиков в контексте совместного употребления.
- Ограничить действие т.н. «законов о пропаганде наркотиков», чтобы они не препятствовали свободному доступу к достоверной информации о наркотиках и возможных способах снижения вреда от их употребления.
- Немедленно предоставить юридическую, политическую и финансовую поддержку для обеспечения всем, кто в этом нуждается, полной доступности и качества всех интервенций из рекомендованного ВОЗ комплексного пакета для профилактики ВИЧ среди людей, употребляющих инъекционные наркотики.
- Остановить широко распространенную практику немедленного автоматического лишения родительских прав людей, употребляющих наркотики или наркозависимых, и предоставить таким родителям и семьям социальную и медицинскую поддержку в качестве первоочередной помощи.

- Отменить законы, дискриминирующие людей с наркозависимостью на основе их диагноза, в т.ч. практику обязательной регистрации людей, употребляющих наркотики, и дальнейшего раскрытия факта их регистрации для правоохранительных органов, работодателей, учебных и лицензирующих учреждений.
- Изменить законы, другие нормативно-правовые акты и политики, чтобы повысить доступность жизненно-важных обезболивающих препаратов, содержащих контролируемые вещества.
- Сформулировать набор рекомендаций для соответствующих действующих лиц по реализации подхода к наркоконтролю на основе соблюдения прав человека, а также разработать и продвигать правовые индикаторы в сфере наркоконтроля и права на здоровье.
- Рассмотреть возможность создания альтернативной нормативной базы в сфере наркотиков на основе модели, аналогичной Рамочной конвенции по борьбе против табака.

Сноски

- 1 В рамках данного документа мы используем группировку по регионам, использованную Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) в ежегодном Всемирном докладе о наркотиках в контексте представления глобальных данных.
- 2 UNAIDS, «Data: Ukraine,» 2020. См.: www.unaids.org/en/regionscountries/countries/ukraine.
- 3 D. Nutt, «The role and basis of the drug laws,» Prometheus 28:3 (2010): 293-297. См.: <https://doi.org/10.1080/08109028.2010.518052>.
- 4 Дополнительную информацию о подавлении научного подхода органами наркоконтроля в России см. обращение Канадской правовой сети по ВИЧ/СПИДу и Фонда им. Андрея Рылкова в ЮНЕСКО: 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, 2012. См.: www.hivlegalnetwork.ca/site/when-science-is-just-a-decorator-russian-drug-policy-the-right-to-scientific-progress/?lang=en.
- 5 Z. Keck, «Ahead of International Drug Day, China Executes 6,» The Diplomat, June 27, 2013. См.: <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, 7 October 2015, Geneva. См.: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16581&LangID=E>.



secretary@ececacd.org

<http://ececacd.org>

