

Заметка по адвокации

Обращение к Исполнительному директору УНП ООН: ключевые вызовы на ближайшие два года

Подходит к завершению второй четырехлетний срок работы Антонио Мария Косты в качестве Исполнительного директора Управления по наркотикам и преступности ООН (УНП ООН). По правилам, установленным Генеральной Ассамблеей, период работы сотрудника ООН на позиции такого уровня не может превышать двух сроков по четыре года; соответственно, контракт г-на Косты в принципе не может быть продлен еще на один срок (резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/51/241 1997). Тем не менее, нам известно, что он пытается продлить срок полномочий еще на два года с тем, чтобы синхронизировать завершение своей работы с окончанием первого срока Пан Ги Муна на посту Генерального секретаря ООН. Именно Генеральный секретарь будет принимать решение о возможности продления контракта. Г-ну Пан Ги Муну предстоит сделать выбор, взвесив предложение г-на Косты и учитывая интерес к позиции других возможных кандидатов, мнение государств-членов ООН, которые считают, что пришло время для перемен в руководстве УНП ООН, а также правила ООН, регулирующие максимальный срок нахождения на руководящей должности. В результате будет принято решение о том, кто возглавит УНП ООН после марта 2010 года.

В настоящий момент Международный консорциум по наркополитике не имеет предпочтений в вопросе повторного назначения г-на Косты или выбора альтернативных кандидатов. Мы четко представляем себе ключевые вопросы наркополитики, с которыми столкнется УНП ООН в ближайшие годы, и собираемся предложить нашу поддержку любому кандидату, готовому серьезно воспринять эти вызовы и модернизировать повестку УНП ООН, чтобы она позволила обеспечить готовность организации к работе в условиях XXI века. Мы обнаружили шесть ключевых вызовов, с которыми столкнется будущий Исполнительный директор.

Лидерство в обсуждении стратегий

Даже через сто лет после возникновения системы международного контроля над наркотиками поставленная перед ней цель – мир без наркотиков – не достигнута, равно как и не достигнуто значительное снижение масштабов наркобизнеса. В то же время, в мире растет осознание, с одной стороны, высокой стоимости и негативных последствий деятельности системы международного контроля над наркотиками, с другой стороны, – эффективности ряда мер, способных снизить вред, обусловленный существованием международного наркорынка и употребления наркотиков, не обязательно требующих сокращения масштабов этой запрещенной деятельности. Данные реалии, вкуче с постоянными изменениями, происходящими в процессах производства, торговли и употребления наркотиков, означают, что система контроля над

наркотиками, стратегия и программы УНП ООН должны перестроиться, чтобы идти в ногу со временем. Если этого не произойдет, организация может оказаться не востребованной, поскольку страновые и местные органы власти начнут самостоятельно реагировать на ситуацию и принимать меры на своей территории.

УНП ООН должно быть лидером и задавать тон в обсуждении политики и практических проблем, связанных со снижением популярности существующих стратегий среди агентств ООН, государств и гражданского общества. Лидерство должно быть основано на объективном анализе научных и практических данных, на поддержке новых идей и подходов, на постоянной модернизации стратегий и программ, а не на попытках любой ценой сохранять статус-кво. Следовательно, Исполнительный директор должен:

- открыто признать проблемы, в том числе связанные с недостаточной эффективностью существующих стратегий;
- увеличить вклад организации в разработку механизмов для сбора и анализа данных об употреблении наркотиков и о рынках наркотиков, а также об эффективности различных стратегий и программ;
- проявить лидерство в организации и поддержке дискуссии по вопросу выработки более эффективных стратегий и программ. В этой дискуссии УНП ООН должно выступать источником объективной информации, а не отстаивать определенные методы решения проблем;
- уделить особое внимание регионам и странам, не имеющим продолжительной истории употребления наркотиков или опыта разработки и оценки стратегических решений по этому вопросу, чтобы они смогли проводить сбалансированную и эффективную политику в случае столкновения с проблемой.

Профилактика ВИЧ-инфекции: включить Вену в процесс

Во многих регионах мира основной причиной распространения эпидемии ВИЧ-инфекции является рискованное поведение, связанное с употреблением наркотиков. Специалисты в области общественного здравоохранения пришли к консенсусу, что лучшим способом ответа на эту угрозу будет комплексный подход в проведении мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции, включающий широкое распространение программ обмена шприцев и заместительной терапии. Этот подход получил название *снижение вреда*. Как демонстрируют обзоры проведенных в мире исследований, предложенные общественным здравоохранением стратегии доказали свою эффективность в противодействии сегодняшним или будущим вспышкам эпидемии ВИЧ-инфекции, связанным с употреблением наркотиков. Они получили безусловную поддержку со стороны ключевых международных агентств: ЮНЭЙДС, Глобального фонда, Всемирной организации здравоохранения, Экономического и социального комитета ЕС (ЭКОСОК) и Генеральной Ассамблеи ООН. В настоящее время стратегии снижения вреда на уровне законодательства или практики приняты в 84 странах. К сожалению, в Вене громче всех оказались слышны голоса именно тех стран, которые не поддерживают данные стратегии.

УНП ООН, как ведущий коспонсор ЮНЭЙДС по проблемам, связанным с инъекционным употреблением наркотиков, секс-бизнесом и нахождением в местах лишения свободы, обладает необходимыми компетенцией и полномочиями для открытой и энергичной поддержки научно

обоснованных стратегии и практики в области профилактики ВИЧ-инфекции, способных спасти тысячи жизней. Такой компетенцией наделен не только отдел по ВИЧ/СПИДу, но и другие департаменты организации. И это движение должен возглавить Исполнительный директор. Пока со стороны Исполнительного директора УНП ООН не было продемонстрировано особой приверженности научно обоснованным подходам, несмотря на то, что сегодня и наука, и практический опыт подсказывают направления успешной работы. В результате, представителям государственных и местных властей, которые по тем или иным причинам не согласны со снижением вреда, удастся оправдать свое сопротивление внедрению эффективных стратегий профилактики ВИЧ-инфекции неопределенностью позиции УНП ООН и МККН по данному вопросу (см. ниже). Учитывая тот факт, что решения, принятые в ходе встречи Комиссии по наркотическим веществам (2009 год), создают сложную ситуацию, Исполнительному директору необходимо:

- четко и однозначно заявить о поддержке подхода к профилактике ВИЧ-инфекции среди потребителей инъекционных наркотиков, согласованного с ЮНЭЙДС – в том числе, связанного с применением стратегий снижения вреда;
- определить приоритетную работу секретариата и поддерживать ее в качестве ключевого партнера ЮНЭЙДС по вопросам профилактики ВИЧ-инфекции и поддержки потребителей наркотиков и людей, находящихся в местах лишения свободы;
- призвать Комиссию по наркотическим средствам к отказу от идеологического противодействия снижению вреда и поддержке интеграции научно обоснованных методов профилактики ВИЧ-инфекции в стратегию контроля над наркотиками.

Права человека: обеспечить возможности организации и наладить реальное сотрудничество с Женевой

Хорошо известно, что во всем мире во имя борьбы с наркотиками нарушаются права человека. Эти нарушения могут коснуться людей, употребляющих наркотики, крестьян и представителей других социальных слоев из развивающихся стран, участников нижнего звена наркобизнеса и перевозчиков мелких партий наркотиков, осужденных за преступления, связанные с наркотиками, а также людей, вообще не имеющих отношения к наркобизнесу. Они могут проявляться в виде необоснованного нарушения права на неприкосновенность жилища, в виде отказа в доступе к базовым медицинским услугам, расовой и этнической дискриминации, неоправданно жестком наказании (например, смертной казни), в применении пыток и жестоком, негуманном и унижительном обращении (часто «замаскированном» под лечение), насильственном перемещении и нарушении пищевой безопасности в результате опыления посевов гербицидами; наконец, нарушения прав человека происходят в случаях казни без надлежащего судебного разбирательства.

В соответствии с Хартией ООН, все агентства ООН наделены полномочиями и компетенциями, необходимыми для защиты прав человека. Будучи ведущим агентством в области контроля над наркотиками, УНП ООН должно быть лидером в вопросе защиты прав человека, нарушения которых часто оправдываются «войной с наркотиками», а также в вопросе разработки подходов к наркополитике, основанных на соблюдении прав человека.

Более того, все правительства и правоохранительные органы должны осуществлять деятельность по контролю над наркотиками в полном соответствии со своими обязательствами по защите прав

человека, а УНП ООН должно доказать лидерство и оказать поддержку государствам для достижения баланса в наркополитике. На сегодняшний день, несмотря на ряд обнадеживающих инициатив, УНП ООН не в полной мере интегрировало вопросы прав человека в свою работу и, более того, не имеет для этого достаточных возможностей. В данной связи, Исполнительному директору следует:

- повысить возможности секретариата и, в частности, приобрести необходимый опыт, чтобы УНП ООН смогло сочетать в своей работе защиту прав человека с мероприятиями по контролю над наркотиками;
- обеспечить включение правозащитных вопросов в проектную документацию, индикаторы и документы по оценке эффективности; использовать методы оценки на основе риска для соблюдения прав человека с целью минимизации риска и повышения эффективности защиты прав человека;
- сделать приоритетным вопросом построение рабочих отношений с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и согласовать программу совместной работы двух агентств;
- предоставить четкие рекомендации государствам-членам ООН по вопросам контроля над наркотиками, которые могут привести к нарушению их обязательств в сфере защиты прав человека – и однозначно осудить такие нарушения.

Юридические вопросы и международные договоренности: совершенствовать модельное законодательство и поддерживать разумные правоохранительные меры

УНП ООН координирует систему контроля над наркотиками, основанную на моделях законодательства, разработанного во второй половине XX века и отражающего веру в то, что оптимальные формы решения проблемы наркотиков – это контроль, расследование и наказание. Секретариат играет ключевую роль в оказании поддержки государствам в вопросах разработки и совершенствования законодательства и правоприменения. Работа секретариата основывается на юридических структурах и механизмах, содержащихся в конвенциях по наркотикам. Тем не менее, подобно тому, как это происходит в других областях юриспруденции, с течением времени перед создателями и исполнителями законов возникают новые вызовы. Кроме того, растет понимание возможных проблем, связанных с ошибками, допущенными в процессе подготовки или применения законодательства, – техническая поддержка и рекомендации УНП ООН должны отражать эти изменения. Таким образом, секретариату необходимо совершенствовать свои стратегические позиции и принципы оказания технической поддержки государствам для поощрения законодательства о наркотиках, которое бы:

- способствовало предотвращению применения непропорционально сурового наказания и злоупотребления суровыми наказаниями;
- способствовало проведению научно обоснованного разделения различных веществ, а также разграничений между потребителями наркотиков, фермерами, занятыми выращиванием наркотикосодержащих растений, и теми, кто извлекает из торговли наркотиками коммерческую выгоду;
- облегчило проведение социальных программ и программ здравоохранения, например, по привлечению потребителей наркотиков в программы лечения или в программы по предоставлению им услуг системы здравоохранения, и не будет чинить препятствия их проведению;

- использовало методы, способствующие защите фундаментальных прав и свобод человека.

Основываясь на дискуссионных документах, недавно подготовленных секретариатом, Исполнительный директор должен четко продемонстрировать лидерство и объяснить, что именно УНП ООН имеет в виду под качественным законодательством о наркотиках и его применением, совершенствуя существующее модельное законодательство с целью приведения его в соответствие со стандартами защиты прав человека и обеспечивая использование опыта, имеющегося у секретариата, для поддержки прогрессивных и успешных подходов.

Доступ к лекарствам: забытые обязательства

Мы часто забываем о том, что глобальная система контроля над наркотиками, юридическим выражением которой является Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года, имеет две параллельно существующие зоны ответственности: запрет немедицинского использования наркотических веществ, находящихся под контролем, и обеспечение их производства и распространения в медицинских и исследовательских целях. Поскольку в течение многих лет предпочтение отдается первому направлению, результаты работы по второму направлению продолжают оставаться скромными. Доступность лекарств, которые Всемирная организация здравоохранения считает жизненно важными для поддержания приемлемого уровня состояния здоровья, – например, опиатов, которые применяют с целью обезболивания и паллиативного ухода или для лечения наркозависимости, – учитывая их востребованность и невысокую стоимость производства, остается незначительной. Существует целый комплекс причин, объясняющих это явление, но одним из важнейших факторов низкой доступности остается тенденция представителей властных структур, ответственных за контроль над наркотиками, к проявлению излишней осторожности в сфере контроля производства и распространения лекарственных средств.

УНП ООН может сыграть значительную роль в улучшении ситуации, используя возможности своих региональных и страновых представительств, чтобы подчеркивать актуальность проблемы на уровне государств, а также поддерживая проведение государствами национальной оценки потребностей и разработку эффективных систем контролируемого распространения. Это потребует переоценки принципов поддержки, которую УНП ООН оказывает правительствам стран, что, в свою очередь, потребует стратегического лидерства со стороны Исполнительного директора.

Более того, необходимо тесное сотрудничество с МККН, что может оказаться проблемой для Исполнительного директора. МККН существует как независимый орган, однако УНП ООН поддерживает его секретариат. Международный консорциум по наркополитике неоднократно критиковал процедурные особенности работы МККН, в том числе процесс выборов новых членов организации, секретность, которой окружены ее встречи и миссии, а также нежелание вступить в открытую дискуссию со странами-членами ООН и гражданским обществом. Хотя Исполнительный директор не имеет полномочий для одностороннего реформирования МККН, он мог бы попытаться повлиять на методы работы МККН, руководствуясь тем, что деятельность секретариата должна осуществляться в соответствии с общепринятыми стандартами прозрачности и объективности, и ликвидировать противоречия между заявлениями МККН и его членов и

научными данными.

Признать важность гражданского общества

Все агентства и комиссии Организации Объединенных Наций обязуются вовлекать в свою работу гражданское общество. Однако на практике уровень вовлечения варьируется, а из всех агентств именно УНП ООН и Комиссия по наркотическим средствам менее других склонны к работе с гражданским обществом — некоторые органы ООН имеют довольно продвинутые структуры, целью которых является обеспечение участия НКО и других представителей гражданского общества в межгосударственном диалоге и работе исполнительных органов. В Вене остаются по-прежнему недостаточно развитыми структуры, в задачи которых входит работа с гражданским обществом. Венский комитет по работе с НКО не пользуется серьезной поддержкой, секция гражданского общества в рамках УНП ООН не обладает нужными ресурсами и поддержкой руководства организации, а механизмы участия гражданского общества в ежегодных встречах Комиссии по наркотическим средствам недружественны по отношению к НКО. Если сравнить, как работа с НКО осуществляется в рамках ЮНЭЙДС, где гражданское общество регулярно участвует в планировании и обсуждении стратегий и даже имеет постоянных представителей в Координационном совете, различия будут очевидны.

Слишком часто НКО, работающие в этой области, воспринимаются функционерами УНП ООН и Комиссии по наркотическим средствам как досадная помеха в работе, вместо того, чтобы служить ценным источником информации и опыта, которыми они на самом деле обладают. Исполнительный директор должен будет оказывать помощь и стимулировать к налаживанию эффективных отношений организации с гражданским обществом. В качестве сигналов приверженности диалогу могут служить регулярно проводимые «саммиты» с участием Исполнительного директора и представителей гражданского общества, ежегодные «слушания с участием гражданского общества» в рамках Комиссии по наркотическим средствам, а также увеличение возможностей и статуса гражданского общества в рамках секретариата.

Все описанные выше вызовы крайне не просты с организационной и политической точек зрения, однако в период сравнительной политической неопределенности и отсутствия консенсуса необходимо, чтобы Исполнительный директор проявил лидерство, которое является важным условием для модернизации международной системы контроля над наркотиками, взамен беспелляционного отстаивания существующей политики, программ и структур. При наличии такого лидерства УНП ООН в ближайшие годы может сыграть ключевую роль в повышении ответственности международного сообщества в деле минимизации вреда, который наркобизнес, употребление наркотиков и неадекватные методы противодействия данным явлениям наносят здоровью и благополучию человечества.