

УДК 351.76

І.І. ХОЖИЛО, В.М. КОЗЛОВА

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ`ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ АНТИНАРКОТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Хожило Ірина Іванівна – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Козлова Валерія Михайлівна – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Розглядаються актуальні питання розвитку політики держави у сфері протидії наркоманії; вивчено досвід впровадження антинаркотичних програм в інших країнах; проведено порівняльний аналіз діяльності суб`єктів управління в країнах Європи, США, Росії та Україні.

Ключові слова: антинаркотична політика держави; національна стратегія протидії наркотикам; законодавство; профілактика наркоманії; соціальне здоров`я.

Сравнительный анализ деятельности субъектов управления в сфере антинаркотической политики. Рассматриваются актуальные вопросы развития политики государства в сфере противодействия наркомании; изучен опыт внедрения антинаркотических программ в других странах; проведен сравнительный анализ деятельности субъектов управления в странах Европы, США, России и в Украине.

Ключевые слова: антинаркотическая политика государства; национальная стратегия противодействия наркотикам; законодательство; профилактика наркомании; социальное здоровье.

Comparative analysis of the control subjects in the field of drug policy. Topical issues of state policy in the sphere of combating drug addiction; studied the experience of the implementation of anti-drug programs in other countries, a comparative analysis of the activity of the government in the countries of Europe, USA, Russia and Ukraine.

Keywords: anti-drug policy of the state; the national strategy for combating drugs, legislation, prevention of drug addiction; social health.

© І.І. Хожило, В.М. Козлова, 2012

Постановка проблеми. За даними ООН понад 110 млн. осіб у світі вживають наркотики щонайменше раз на місяць, а майже 25 млн. є наркоманами. Зловживання наркотиками призводить до втрати заробітку, величезних витрат на медичне обслуговування, розбитих сімей та виродження громад. Зокрема, вживання наркотиків шляхом ін`єкцій веде до стрімкого поширення ВІЛ/СНІДу і гепатиту в багатьох регіонах світу. За офіційними даними в Україні щороку фіксується до 60 тисяч злочинів, пов`язаних з незаконним обігом наркотиків, приблизно 57 тисячам осіб суди ухвалюють обвинувальні вироки. Тільки у 2011 році правоохоронними органами з нелегального обігу вилучено понад 15 т наркотичних засобів і психотропних речовин [4].

Незважаючи на те, що в Україні проблематиці вдосконалення державного управління у сфері профілактики соціально небезпечних хвороб (туберкульоз, ВІЛ-інфекція/СНІД, наркоманія тощо) останнім часом приділяється досить багато уваги, єдиного розуміння специфіки цього напрямку державної політики, зокрема цілей, завдань, конкретних механізмів її реалізації, не досягнуто. Головною причиною такого стану, на наш погляд, є дефіцит належної уваги до досвіду інших країн, які мають довголітню історію розвитку теорії та практики державного регулювання проблем, пов`язаних з девіантною поведінкою. Доречно за-

уважити, що сьогодні на всьому євразійському просторі Україна залишається чи не єдиною державою, в якій досі не прийнята Національна стратегія протидії наркотикам.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання формування та реалізації державної політики у сфері протидії соціально небезпечним хворобам є предметом досліджень багатьох вітчизняних учених (З.Гладун, О.Джуца, О.Лазор В.Москаленко, Я.Радиш, Н.Солоненко, А.Щербинська). Питання забезпечення державного епідконтролю висвітлювали у своїх наукових працях Л.Бочкова, Н. Гражданов; Ю.Кобица, Ю.Круглов. Дослідженню соціально-економічних наслідків поширення соціально небезпечних хвороб присвячені роботи О.Балакіревої, Н.Баранової, О.Яременко та ін. Розгляд проблем організації та впровадження адекватних програм допомоги особам з наркотичною залежністю окреслені в роботах А.Вієвського, Л.Власенка, С.В.Пеліпаса, І.Софіна, В.Штенгелова та ін. Організацією профілактики наркотичної залежності займалися вчені О.Бандурка, Л.Кессельман, О.Кондратьєва, Г.Лукачер, Н.Мокшанцева, А.Музика, Г.Піщенко, В. Юнак та ін. Однак цей значний науковий доробок здебільшого слугував створенню методологічного підґрунтя для системного розгляду проблем протидії поширенню в українському суспільстві соціально небезпечних хвороб, залишаючи простір

для подальшого здійснення більш ґрунтовного дослідження державної політики за окремо визначеним напрямом.

Мета дослідження полягає у вивченні досвіду впровадження та реалізації антинаркотичних програм у зарубіжних країнах та здійснення порівняльного аналізу функціонального забезпечення діяльності суб'єктів управління у сфері антинаркотичної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. В країнах Західної Європи основні напрями державної антинаркотичної політики імplementовані не стільки на рівні законодавчих документів, скільки є предметом окремих національних програм щодо попередження зловживання наркотиками та їх розповсюдження. Значення цих програм полягає в концептуальному осмисленні проблеми, а також методів і можливостей її вирішення, у розробці і комплексному проведенні заходів по зниженню пропозиції наркотиків і зниженню потреби в них, а також встановлення контролю за цим процесом з боку держави [1].

Так, у травні 2010 року уряд Чехії схвалив довгострокову Стратегію національної антинаркотичної політики на період 2010-2018 рр., основними цілями якої є: зменшення рівня експериментального і випадкового вживання наркотиків, особливо серед молоді; зниження рівня проблемного та інтенсивного використання лікарських засобів; зменшення потенційно пов'язаних з наркотиками ризиків для людини і суспільства; зниження доступності наркотиків, особливо для молодих людей. За реалізацію Стратегії відповідає Рада з координації антинаркотичної політики при уряді Чехії. Цей дорадчий орган як суб'єкт державного управління у сфері антинаркотичної політики очолює Прем'єр-міністр. До складу ради входять міністерства, що беруть участь у розробці державної антинаркотичної політики та представники громадянського суспільства – Чеської медичної асоціації - Асоціації адиктивних хвороб (Czech Medical Association - Association for Addictive Diseases), Асоціації неурядових організацій з питань профілактики та лікування наркоманії (Association of NGOs dealing with drug prevention and treatment), Асоціації регіонів (Association of the Region). На місцевому рівні кожен регіон розробляє і реалізує свої власні антинаркотичні стратегії та плани.

Профілактичну діяльність у сфері антинаркотичної політики в Чеській Республіці координує міністерство освіти. Основними реалізаторами заходів профілактичного змісту виступають школи та неурядові організації, адже з 2007 року профілактика наркоманії як окремий предмет включена до шкільної програми.

У Польщі інституційні засади протидії наркоманії містяться в Законі «Про протидію наркоманії» від 29 липня 2005 р. та в Національній програмі з протидії наркоманії на 2011-2016 рр. Основною метою програми є зниження вживання наркотиків і більш ефективне вирішення пов'язаних з ними медико-соціальних проблем. Державну політику профілактики наркоманії координує Національне бюро по боротьбі з наркоманією, яке було створено в 1993 році. З усіх країн Східної та Центральної Європи Польща має одну з найдавніших традицій у створенні терапевтичних співтовариств, діяльність яких спрямована на реабілітацію та тривале утримання наркозалежних осіб від вживання наркотичних засобів. Перший такий центр був створений у 1978 р. у м. Глоскове під назвою МОНАР (Молодь проти наркотиків). Цей центр слугував фундаментом для створення всієї системи допомоги, заснованої на ідеї функціонування терапевтичних співтовариств. Асоціацією МОНАР створені центри реабілітації, консультаційні центри та пункти, будинки для ночівлі, центри детоксикації, будинки для бездомних, для одиноких матерів з дітьми, людей похилого віку та інвалідів, які пропонують послуги в сферах профілактики залежності, лікуванні, терапії і реабілітації для наркозалежних, соціальної реадaptaції і зниження шкоди. На даний час асоціація МОНАР реалізує більше 160 програм різного типу та щороку обслуговує понад 75 тисяч осіб, що опинилися у важкій життєвій ситуації.

Прикладом для запозичення є досвід профілактики та боротьби з наркоманією у США. В цій країні до такої діяльності залучається велика кількість державних установ, громадських організацій та окремих громадян. При Міністерстві охорони здоров'я та соціальної служби США створено Центр профілактики зловживання наркотиками, який має регіональні офіси по всій країні. Через ці офіси (їх 213 у 45 штатах) територіальні громади дізнаються про новітні технології профілактики та боротьби з наркоманією, про результати наукових досліджень, мають можливість отримати допомогу висококваліфікованих фахівців. Більше того, ця діяльність проводиться під егідою президента США, який сам призначає одинадцять членів експертної групи Дорадчої комісії громад. Місцеві громади разом з благодійними, ветеранськими, спортивними, жіночими та іншими організаціями створюють потужну національну протидію наркотизації населення, особливо молоді.

Значна увага боротьбі з наркоманією приділяється в Росії. У 2010 році Указом Президента Російської Федерації затверджено Стратегію державної антинаркотичної політики Російської Федерації до 2020 року. Крім того, глава держави постановив утворити Державний антинаркотичний комітет. Основними завданнями Комітету є: підготовка пропозицій Президентові РФ щодо формування державної політики у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів; підготовка та подання щорічних доповідей про діяльність Комітету; координація діяльності федеральних органів виконавчої влади та антинаркотичних комісій в суб'єктах Російської Федерації з протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів, а також організація їх взаємодії з органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, органами місцевого самоврядування муніципальних утворень, громадськими об'єднаннями та організаціями; розробка заходів, спрямованих на протидію незаконному обігу наркотичних за-

собів, психотропних речовин та їх прекурсорів, у тому числі на профілактику цього обороту, а також на підвищення ефективності реалізації федеральних цільових програм у цій галузі.

У новий орган - Державний антинаркотичний комітет - увійшли представники всіх російських відомств, які мають відношення до боротьби з розповсюдженням наркотиків. Таким чином, посилена роль органів державної влади у сфері реалізації нової антинаркотичної політики держави.

Президент Росії постановив також утворити антинаркотичні комісії в суб'єктах Російської Федерації для координації діяльності територіальних органів федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації та органів місцевого самоврядування муніципальних утворень з протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів.

У незалежній Україні перші кроки у боротьбі з розповсюдженням наркотизму серед молоді були зроблені ще у 90-х роках минулого століття [3]. Кабінетом Міністрів України від 14.12.1993 року за № 1034 була прийнята перша Національна програма протидії зловживанню наркотичними речовинами та їх незаконному обігу на 1994-1997 роки. Для реалізації Програми була створена Національна Координаційна Рада по боротьбі з наркоманією як дорадчий урядовий орган.

Прийняті упродовж 1995-1996 рр. закони України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та зловживанню ними», «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів» та Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю можна віднести, переважно, до системи покарань і заборон для осіб, які беруть участь у незаконному обігу наркотиків. Крім того, напрями профілактичної роботи, задекларовані в першій Національній програмі протидії зловживанню наркотичними речовинами, виявилися в більшості своїй нереалізованими через недостатнє фінансування.

Точкою відліку новітнього етапу розвитку антинаркотичної політики слід назвати спеціальне засідання РНБО України від 1 липня 2010 р., присвячене боротьбі з незаконним обігом наркотиків, на якому Президент України констатував відсутність кардинального покращення наркоситуації в державі. Він наголосив на необхідності докорінного перегляду державної політики в цій сфері, зміщенні акцентів із силових заходів впливу на профілактику наркоманії та лікування наркозалежних осіб.

Новітня державна антинаркотична політика України активно формується та втілюється в низці нещодавно прийнятих нормативно-правових актів, таких як Концепція реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2011–2015 роки, План заходів щодо виконання цієї Концепції, Концепція створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а та-

кож проект Національної стратегії України щодо наркотиків (на період до 2020 року) [2].

Головним координатором діяльності у цій сфері є Державна служба України з контролю за наркотиками (ДСКН), утворена Указом Президента України в квітні 2011 року [5]. Структурно служба складається із головного офісу та 6-ти міжрегіональних відділів, які функціонують в АР Крим, Дніпропетровській, Донецькій, Вінницькій, Одеській, Львівській областях. Згідно з Положенням про ДСКН України, новостворений орган є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері формування та забезпечення реалізації державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади з цих питань. Редакція цього Положення засвідчує позитивні зміни діючої антинаркотичної політики держави, що спрямовані на протидію поширенню наркоманії та супутніх негативних факторів. Так Положенням передбачено ряд функцій ДСКН України, які могли б сприяти покращенню наркоситуації в державі шляхом прогнозування її розвитку, взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю, співробітництва з неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями тощо.

За змістом п. 3 Указу Президента України урядом доручено подати проект закону України про ДСКН України, яким новоствореному органу, крім формування та забезпечення реалізації державної політики з питань обігу наркотичних засобів, протидії їх незаконному обігу та координації діяльності органів, що здійснюють таку протидію, необхідно передбачити наступні завдання:

- проведення відповідно до законодавства України оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочинів у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, легалізації (відмивання) доходів, отриманих від злочинної діяльності, пов'язаної з незаконним обігом, та осіб, які вчинили такі злочини;

- виявлення, попередження, припинення, розкриття, дізнання і досудове слідство у справах про злочини в сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, легалізації (відмивання) доходів, отриманих від злочинної діяльності, пов'язаної з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Проте слід зауважити, що ця норма Указу заздалегідь унеможливує реалізацію Положення, затвердженого цим же Указом, суперечить діючому законодавству, призводить до невідповідності завдань, визначених цією нормою, основному призначенню центрального органу виконавчої влади, на який покладено формування та забезпечення наркополітики держави, його функціям, повноваженням та правам, визначених Положенням.

У разі закріплення на законодавчому рівні за

ДСКН України вищезазначених завдань, новостворений орган має трансформуватися ще й в орган правоохоронної діяльності. Тобто, Державна служба України з контролю за наркотиками має формувати та забезпечувати реалізацію наркополітики і водночас бути суб'єктом оперативно-розшукової діяльності, органом дізнання та слідства. Така сукупність повноважень за умови оцінки діяльності за статистичними показниками неминує призведе до системних зловживань та порушень прав людини. Втім, зазначені суперечності можуть бути усунені внесенням змін до чинного законодавства, зокрема шляхом декриміналізації дій, пов'язаних з особистим вживанням наркотиків та створення несприятливих умов для наркобізнесу.

Підводячи підсумки, варто зазначити, що суб'єктами у сфері антинаркотичної політики можуть виступати різні інституції: міністерство охорони здоров'я та соціальної служби, міністерство освіти, Національне бюро по боротьбі з наркоманією (зарубіжні країни) та окремі органи державної влади зі спеціальними повноваженнями (Російський Державний антинаркотичний комітет, Державна служба України з контролю за наркотиками). Цей досвід є дуже корисним для України

з огляду на стратегічну мету щодо профілактики розповсюдження наркоманії, адже інтегрована діяльність різних суб'єктів управління та чітке розмежування їхніх повноважень на основі прийняття якісного нормативно-правового забезпечення дозволить реалізувати у повному обсязі завдання державної антинаркотичної політики.

Висновки та перспективи подальших розробок. Отже, порівняльний аналіз діяльності суб'єктів управління в сфері антинаркотичної політики України з досвідом зарубіжних країн свідчить про те, що ефективність здійснюваної в Україні державної політики у сфері протидії наркотизації суспільства неповною мірою відповідає вимогам часу.

На нашу думку, багаторічна відсутність в Україні єдиної Національної стратегії щодо наркотиків позначилась значними негативними медико-соціальними наслідками для українського суспільства. Тож нагальною потребою вдосконалення державного управління у сфері антинаркотичної політики є створення ефективної законодавчої та нормативно-правової бази, що узгоджується із сучасними імперативами світового досвіду та сприяє вдосконаленню організаційної діяльності суб'єктів у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дубровський Р.Г. Организация системы профилактики наркомании органами местного самоуправления : метод. пособие / Р.Г. Дубровский. – С. –П.б. : ООО «Медпресса», 2011. – 54 с.
2. Національна стратегія України щодо наркотиків (на період до 2020 року). – Режим доступу: www.narko.gov.ua
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : закон України від 19.11.1992 № 2801. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
4. Офіційний сайт Державної служби України з контролю за наркотиками. – Режим доступу: www.narko.gov.ua
5. Питання Державної служби України з контролю за наркотиками ; Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 475. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>