

О.Д. Сафін
доктор психологічних наук, професор,
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

Організація процесу реформ у законодавстві про ВІЛ і наркотики

Статтю присвячено проблемі реформування державної політики у сфері законодавства про ВІЛ і наркотики, оскільки ситуація з останніми переросла в одну з актуальних загроз національній безпеці України.

Статья посвящена проблеме реформирования государственной политики в сфере законодательства о ВИЧ и наркотиках, поскольку ситуация с последними переросла в одну из актуальных угроз национальной безопасности Украины.

The article is dedicated to the problem of reforming the state policy in the sphere of HIV and drugs, because the situation with thereas became as one of the actual threat to the national security of Ukraine.

Ключові слова: державна політика, законодавство про ВІЛ і наркотики, правова реформа.

Постановка проблеми

На нараді керівників правоохоронних та інших державних органів з питань протидії злочинності і посилення боротьби з наркоманією 1 липня 2010 року Президент України В.Ф. Янукович поставив перед правоохоронними органами завдання – за два місяці створити діючу систему боротьби з незаконним обігом наркотиків. За його словами, ситуація з наркотиками в країні є жахливою, а головні джерела поширення – система охорони здоров'я та Інтернет. Черговим кроком у цьому напрямі стало створення при Кабінеті Міністрів Держкомітету з питань контролю за обігом наркотиків. Першим його завданням є подолання наркоманії та зниження темпів наркотизації країни. Другим – контроль за легальним обігом наркотичних, фармацевтичних засобів і прекурсорів – речовин, за допомогою яких можна синтезувати наркотики, що мають легальний обіг в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В Україні проблема з наркотиками досягла критичної відмітки. Подальше зволікання може призвести до необоротних процесів. На думку голови Держкомітету В.А. Тимошенка, кількість наркоманів зростає в геометричній прогресії, крім того, в неї втягується все більше молоді. За даними МОЗ, від 8% до 26% школярів віком 13-16 років пробували наркотики хоча б один раз. Дані про кількість споживачів на нелегальному ринку наркотичних речовин МОЗ, МВС та СБУ, соціологічних опитувань суттєво відрізняються, тому точних немає. За даними незалежних експертів, кількість наркоманів у 46-мільйонній Україні становить близько 2 мільйонів осіб, що у 10 разів перевищує офіційні дані. Щорічно кількість наркозалежних у країні зростає на 8%. Є коефіцієнт наркотизації населення, використовуваний ВООЗ, отож, якщо він перевищує 7% – держава перестає існувати. За різним даними, у нас цей показник коливається від 1,5 до 2% [1].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Практику нормотворчого процесу, як і правозастосовну практику, в Україні відносно ВІЛ і наркотиків на сьогодні можна вважати показовою як щодо аналізу загальних закономірностей її розвитку, так і специфіки реалізації, тому Україна залишила позаду багато країн. З огляду на той факт, що загальне користування споживачів ін'єкційних наркотиків (СІН) зараженими голками і шприцами (а це до 70% усіх випадків) залишається головною детермінантою епідемії ВІЛ/СНІДу, а політика всіх попередніх урядів була вкрай неефективною, для України ця проблема перетворилась на одну з актуальних загроз національній безпеці.

Ретроспективно аналізуючи правову базу України в цій сфері, необхідно зазначити, що з моменту настання форсмажорних обставин (1995 рік), держава активізувала прийняття регулятивних директив, що згодом дало підстави міжнародним спостерігачам позитивно оцінити виконану роботу. З іншого боку, на сьогодні вітчизняна нормативно-правова база водночас і надлишкова, і неповна, що у правозастосовній сфері створює сприятливе середовище для зловживань і корупції, а в органах охорони здоров'я і соціального захисту – ще й дезорієнтації персоналу. Стаття 7 Закону України від 19.06.2003 «Про основи національної безпеки» не містить згадування про ВІЛ/СНІД як наслідок кризи системи охорони здоров'я і соціального захисту населення (загрози у соціальній і гуманітарній сферах), проблема тим часом уже переросла із суто юридичної в загальногромадянську.

Суперечливість політики щодо профілактики ВІЛ і наркоманії виражається в діаметрально протилежному ставленні до рядового СІНа з боку правоохоронних органів, органів охорони здоров'я і соціальних служб. Результат – серйозні провали в лікуванні, нагляді, профілактиці та захисті прав уразливих груп, загроза карного переслідування СІНів:

- конкретно в лікуванні – це обмежений доступ до медпрепаратів, що можуть продовжити життя людей із ВІЛ, особливо це стосується антиретровірусної терапії;
- у профілактиці – значна частина ВІЛ-позитивних українців, а також тих, хто має високий ризик зараження, не має доступу або не контактує з системою охорони здоров'я, не знає про свій ВІЛ-статус, а також має незначний доступ до профілактичних і просвітницьких кампаній;
- у сфері прав людини – багато українців, що постраждали від епідемії, продовжують відчувати дискримінацію;
- у правозастосовній практиці має місце кримінальне переслідування СІНів.

Головна причина цього – в Україні відсутня цілісна, збалансована державна політика у сфері ВІЛ і наркотиків, детермінуючі тим самим проблемні сфери законодавчого забезпечення, а також неефективний інструментарій правозастосування.

Формулювання цілей статті

Метою цієї статті є висвітлення проблемних сфер законодавчого забезпечення, які потребують нагального реформування та реальних кроків щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Розглянемо проблемні сфери законодавчого забезпечення, що потребують нагального реформування.

1. Якість, сучасність і логічність законодавства. Значна частина складових законодавства щодо ВІЛ і наркотиків недостатньо якісно розроблена на про-

ектній стадії, що призводить до утворення внутрішніх колізій усередині самих нормативних актів. Приклад тому – п'ята за рахунком національна програма, що розроблялася різними відомствами без належної координації, унаслідок чого є набором корпоративних прагнень, не підкріплених аналізом бюджетних витрат на основі єдиного підходу. Вона містить цілі, але не містить плану їхньої реалізації, у ній не уточнені зони відомчої відповідальності за кожною з позицій, унаслідок чого моніторинг та оцінка залишилися без належної уваги.

2. Нові закони, вирішуючи старі, породжують нові проблеми. Наприклад, стаття 130 Кримінального кодексу України в останній редакції дає підстави тлумачити профілактичні заходи, яких вживають ЛЖВС, як такі, що можуть спричинити кримінальну відповідальність, оскільки вони, хоча й гіпотетично, можуть призвести до інфікування інших людей.

3. Закони вступають у правові колізії між собою. Як наслідок, у сформованій ситуації поки що бере гору каральний, заборонний, репресивний підхід. Так, наприклад, унаслідок того, що Закон України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів» містить ряд обмежень, причому більш суворих, ніж рекомендації Конвенції ООН «Про наркотичні засоби» 1961 року, об'єктом боротьби стали не конкретні суб'єкти, а наркотичні та психотропні речовини, що широко використовуються в медичних цілях, зокрема, при лікуванні болю, анестезіології, паліативній медицині та психіатрії.

4. Відомча нормотворчість нівелює благі ідеї, закладені в законі. Як правило, після прийняття закону йде розроблення підзаконних актів, у яких губляться або спотворюються основні ідеї закону. Відомча нормотворчість є одним із головних гальм розвитку. Тим часом чиновник звик діяти відповідно до інструкції, що після набрання чинності тим або іншим законом часто вступає в протиріччя із самим законом. Таким чином, закони належно не виконуються.

5. Закони не забезпечені організаційно та фінансово. Як наслідок, державна система лікування ВІЛ і наркозалежності все ще залишається недоступною через відносно високу вартість, нерозвинену мережу і сферу послуг. У бюджеті МОЗ на ці потреби виділяється до 3% реальних потреб. Але навіть при цьому відповідна стаття витрат фінансується лише на 60-70%.

6. Недієвість нормативно-правових актів. У ряді випадків непогані в цілому нормативно-правові акти так і не вирішують поставлених завдань, тому що неадекватно і недостатньо впроваджуються, а часто й ігноруються деякими державними відомствами, оскільки прийняті під тиском лобістських «груп інтересів», в умовах горезвісної корупції. А тому вони концептуально не скоординовані і, як правило, суперечать базовим інтересам суспільства і держави. Якщо опиратися на оцінки міжнародної організації Transparency International за 2010 рік, то за рівнем корупції Україна посідає 134-ту зі 178-ми позицій [7].

7. Нестабільність нормативної бази. Це є один із неминучих наслідків тих «пореволюційних» форсованих реформ, що проводяться в Україні. Але й тут маємо явний перебір. Так, ініціативи МОЗ, викладені в проекті наказу «Про внесення змін у таблиці невеликих, більших і особливо більших розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що перебувають у незаконному обігу», ще більше віддаляють нас від середньоевропейського порога, апріорі ведуть до різкого зростання кількості порушених кримінальних справ, подальшої маргіналізації наркозалежних, погіршення криміногенної ситуації, зниження охоплення СІНів програмами зниження шкоди, росту рівня ВІЛ/СНІДу в їхньому середовищі і стимулюють подальше зростання корупції серед співробітників правоохоронних органів.

8. Відсутність інформативного та ефективного механізму зворотного зв'язку, тобто системи моніторингу в частині законодавства про ВІЛ і наркотики.

Актуальність організації процесу правових реформ. Правова реформа є не що інше, як створення системних передумов для того, щоб кожна з країн повністю відбулася як правова й одночасно соціально справедлива держава. На сьогодні в Україні потрібен не стільки моніторинг «білих плям» у законодавстві про ВІЛ і наркотики та латання дір у ньому, скільки масштабні зміни, до яких унаслідок екстраординарної ситуації в цій сфері варто вдаватися всупереч самій логіці правової реформи в Україні. Ми просто приречені законодавчо забезпечувати правові реформи у сфері ВІЛ і наркотиків, не чекаючи, коли відбудуться власне інституційні реформи: судова, правоохоронних органів, а тим більше адміністративно-територіальна.

Правова реформа у сфері законодавства про ВІЛ і наркотики неминуче торкається питань системи змісту законодавства, юридичної освіти, правосвідомості населення, а також корпоративної самосвідомості юридичного співтовариства. На жаль, право ще не стало загальноприйнятою цінністю навіть для багатьох представників влади, що найчастіше вважає інтереси держави переважаючими над інтересами громадян. Тим часом офіційне проголошення і забезпечення правової реформи у вищезгаданій сфері є прерогативою виконавчої та законодавчої влади. Вихідною точкою відліку цього варто було б вважати прийняття відповідної Концепції державної політики, перша спроба якого відбулася наприкінці 2005 року.

Основними елементами правової реформи є питання правового забезпечення ряду найважливіших напрямів формування і функціонування сфери ВІЛ і наркотиків:

- формування об'єктивної системи національного моніторингу наркоситуації за участю представників громадських організацій, правозахисників;
- перенесення акцентів із кримінального переслідування наркозалежних за правопорушення, пов'язані із заощадженням невеликої кількості наркотичних засобів без мети збуту, тобто для власного споживання, які не скоїли інших правопорушень, на покращення доступу до лікування і реабілітації, альтернативні заходи покарання. Для цього держава повинна визнати наркозалежного хворим;
- розширення доступності програм реабілітації та лікування, зменшення шкоди, у т.ч. програм замісної терапії;
- установа порядку регулювання медичного обігу наркотичних засобів і скасування всіх необґрунтованих обмежень для їхнього використання у лікувальній практиці, забезпечення доступності опиоїдів для лікування;
- визначення правового статусу соціальних послуг, надаваних недержавними організаціями у сфері зменшення шкоди, що уможливить одержання бюджетного фінансування на цей вид діяльності, з одного боку, і залучення величезного ресурсу дієвої допомоги, з іншого ;
- усунення законодавчої неврегульованості розмежування медичної та соціальної послуги, а, отже, урегулювання ролі соціальних працівників і недержавних організацій у вирішенні проблеми ВІЛ/СНІДу;
- забезпечення конституційних прав СІНів і ЛЖВС, виключення порочної практики їх остракізму і дискримінації в суспільстві;
- координація і співробітництво з європейською політикою у цій сфері.

Основні кроки правової реформи у сфері ВІЛ і наркотиків.

1. Правова трансформація суспільства. Правова реформа повинна бути підготовлена і проведена комплексно, з розбивкою на етапи, обумовлені політичними циклами та економічними можливостями.

– Забезпечення якості законопроектів. У багатьох країнах це питання вже давно вирішується на основі принципу відкритості («транспарентності»): шляхом ретельного обговорення законопроектів у професійному співтоваристві

і в суспільстві, згодом під час дискусій (разом із незалежними юристами) у фракціях і профільних комісіях парламенту, і тільки після цього – на загальних парламентських дискусіях. Лише так можна звести до мінімуму можливість появи недосконалих законів і ризик подальших правових колізій. Однак, ще раз підкреслимо, біля витоків законодавчого процесу повинні стояти саме професіонали, що мають доступ до зробленого інформаційно-аналітичного забезпечення будь-якого законопроекту, і причому на всіх стадіях його розроблення.

– Ревізія напрацьованого законодавства і його систематизація, що дає змогу не лише врахувати нові реалії, а й відмовитися від величезної кількості вже прийнятих декларативних норм. Їхня суперечливість дає можливість для свавілля і довільного вибору, тобто зловживань на місцях. На порядку денному – приведення у відповідність відомчих та інших підзаконних актів, які локалізували б вузьковідомчі інтереси, виключаючи діаметрально протилежний підхід до особистості рядового СІНа.

– Продовження адаптації національного законодавства до євростандартів. У цих умовах дуже важливою буде розумна інтернаціоналізація українського права. І тут правильним є орієнтир на Європу, що поступово сприймає багато цінного з англосаксонського та американського права. Треба усвідомити головне: без побудови концепції розвитку, рецепції, координації та адаптації законодавства до євростандартів процес його розвитку швидше за все збереже риси тієї хаотичності та неорганізованості, про які йшлося вище, що перешкоджатиме успішному здійсненню реформи законодавства у сфері ВІЛ і наркотиків.

– Просвітительська і роз'яснювальна робота, у т.ч. в професійному середовищі, яка виключала б факти, подібні до тих, що мають місце нині – національна програма вимагає від МОЗ та обласних адміністрацій упровадження програм замісної терапії. Це підтверджено самим МОЗ для стаціонарних та амбулаторних призначень. Проте багато хто з медпрацівників помилково вважають, що її заборонено національним законодавством. На жаль, і на урядовому рівні, і у свідомості політиків, і в масовій суспільній свідомості дотепер не сформовано усвідомлення реальності загрози ВІЛ і наркотиків для здоров'я української нації.

2. Трансформація і стабілізація системи права.

– Розроблення, публічне обговорення і прийняття цілісної та реалістичної національної стратегії щодо ВІЛ і наркотиків на рівні концептуальних законопроектів. Одним із таких могла б стати Концепція державної політики [2], побудована на балансі репресивного і лікувально-профілактичного компонентів, а також не менш реалістична програма її впровадження в життя, перша спроба розроблення та законодавчого впровадження була зроблена наприкінці 2005 року. Слід визнати, що повноцінне державне фінансування цього життєво важливого напрямку є довгостроковою інвестицією в процвітання країни та її соціально-економічний розвиток.

– Забезпечення державною участі громадськості в інституційному реформуванні.

– Ефективна прогностика – запорука розвитку законодавства. Коли закони приймаються непродумано і наспіх, то відразу після їхнього прийняття виявляються діри, що знову ж наспіх латаються. Законодавчий процес втрачає сенс, перетворюючись на паперову круговерть. Такими калейдоскопічними змінами законодавства стираються базові принципи права – його стабільність і динамізм. Так, правова доктрина і думка постійно розвиваються, тому процес нормотворчості матиме постійний характер. Водночас не може бути стійкості та розвитку, якщо немає ефективного планування і прогнозування. А воно

повинно опиратися як на об'єктивні статистичні показники, що виключають подвійне тлумачення або можливість введення в оману фахівців і маніпулювання суспільною свідомістю, так і на методичний інструментарій.

3. Реалізація стійкої системи правозастосування, що гарантує громадянам забезпечення своїх прав і свобод.

– Якщо держава офіційно визнає і закріплює в Концепції епідеміологічну загрозу національній безпеці як актуальну, а її ядром – ситуацію з ВІЛ/СНІ-Дом і наркотиками, у державному бюджеті витрати на фінансування відповідних заходів повинні стати захищеним рядком.

– Держава повинна мати ефективну національну робочу структуру для відповіді на епідемію ВІЛ і наркотиків, що працювала б під координацією з єдиного центра. Напевно, такий центр координації, виходячи зі статусу проблеми т. з. загрози національній безпеці країни, а також із урахуванням неефективної роботи відповідних національних координаційних рад, може і повинен бути створений не при уряді, а при РНБО.

– Держава має гарантувати доступ до якісних заходів профілактики, соціальної підтримки і медичного обслуговування за доступними цінами. Черговим кроком повинно бути розроблення і санкціонування державою загальнонаціональних програм обміну шприців і замісної терапії. Для цього МОЗ необхідно розробити стандарти для призначення замісної терапії та контролю за препаратами, що використовуються для неї та є зареєстрованими в Україні як ліки.

– Розвиток правосвідомості влади і суспільства. Суспільна свідомість стає правовою лише після того, як у ній сформулюються ідеї про юридичну нормативність як основу життєдіяльності та впорядкованості, що протистоїть хаосу і сваволі; ідеї про невідворотність покарання за правопорушення, формальну рівність і справедливість, захист особистості, її власності від сваволі інших суб'єктів, у тому числі держави; ідеї про судовий розгляд конфліктів та інше. Українська культура не мала достатньо часу для того, щоб у ній природним шляхом з'явилися лише власні правові форми і відносини. Однак якщо правові форми позбавлені міцної основи в суспільній свідомості, не виростають із неї, а лише нав'язуються ззовні державою, то вони дуже легко відриваються цією суспільною свідомістю і психологією, які надають перевагу перед правом іншим, більш зрозумілим і добре знайомим їй формам регуляції суспільних відносин: моральним, патріархально-сімейним, традиційно-побутовим, релігійним і т. п. У цьому зв'язку можна лише намітити наступний ланцюжок: від повноцінної сучасної правосвідомості юридичного співтовариства, через правосвідомість влади всіх гілок, до масової правосвідомості. Іншого способу домогтися стійкого, безумовного, ефективного правозастосування ще не відомо. Правозастосування – сфера надзвичайно тонка і неоднозначна. І єдиний спосіб домогтися тут кардинальних змін на краще – не репресії, а саме створення широкої соціальної правосвідомості.

Рушійні сили і перспективи правової реформи. Правова реформа у сфері ВІЛ і наркотиків має здійснюватися силами не лише держави, а й широкого загалу. Тому програма реформи повинна бути не урядовою, а державною – її слід затвердити законом, у якому могла б знайти своє втілення концепція державної наркополітики.

Висновки

Якість і терміни здійснення правової реформи будуть залежати як від фінансової, політичної та соціальної підтримки реформаторських устремлень, так і від підвищення авторитету державної влади, професіоналізму і моральних якостей її лідерів, розвитку правової культури суспільства. Однак, якщо

представники політичних та економічних еліт ще не прийшли до консенсусу після президентських виборів, якщо попереду конституційна реформа, реформа правоохоронних органів, адміністративно-територіальна, чергові вибори, то часу у виконавчої і законодавчої влади практично не залишається, щоб сформулювати відповідь, адекватну глибині і масштабам проблем у сфері ВІЛ і наркотиків – не лише прийняти якісні нормативні акти, а й організувати їхнє належне виконання. У влади практично не залишається вибору – все зазначене треба робити на марші – якщо вчора це було рано робити, то завтра це робити може виявитися пізно.

Список використаних джерел

1. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://kommersant.ua/doc.html?docId=1405847>
2. Законопроект «Концепція державної політики України щодо наркотиків та алкоголю», зареєстровано у Верховній Раді України 06.12.2005 за №8539.
3. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 №964-IV.
4. Кримінальний кодекс України, редакція від 01.10.2001.
5. Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 г. с изменениями, внесенными Протоколом 1972 г.
6. Закон України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №36, ст. 317; 200. – №25 – 26, ст. 131; 2003. – №27, ст. 209.
7. Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results
8. Наказ МОЗ України «Про затвердження таблиць невеликих, великих та особливо великих розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які знаходяться у незаконному обігу» від 01.08.2000 №188.