



О.Д. Сафін,
доктор психологічних наук, професор
(Академія адвокатури України)

Організація процесу реформ у законодавстві про ВІЛ і наркотики

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

Стан законодавства про ВІЛ і наркотики. Практику нормотворчого процесу, як і правозастосовну практику в Україні відносно ВІЛ і наркотиків сьогодні можна вважати показовою як з позиції аналізу загальних закономірностей її розвитку, так і специфіки її реалізації, тому що за темпами і масштабами розвитку епідемії Україна залишила позаду багато країн (лише за 2007 р. лікарями зафіксовано 17687 нових випадків ВІЛ-інфекції. За офіційними даними, у минулому році кожного дня у 48 осіб встановлювали ВІЛ-інфекцію). З огляду на той факт, що загальне користування споживачів ін'єкційних наркотиків (СІН) зараженими голками і шприцями (а це до 70% усіх випадків) залишається головною детермінантою епідемії ВІЛ/СНІДу, а політика уряду вкрай неефективна (22 вересня 2005 р. Верховна рада України визнала його роботу з боротьби з наркоманією незадовільною), для України дана проблема перетворилася в одну з актуальних загроз її національній безпеці [4].

Ретроспективно аналізуючи правову базу України у цій сфері, необхідно зазначити, що з моменту настання форс-мажорних обставин, з 1995 р., держава активізувала прийняття регулятивних директив, що згодом дало підстави міжнародним спостерігачам позитивно оцінити виконану роботу. З іншої ж сторони, сьогодні вітчизняна нормативно-правова база у той же час є і надлишковою, і неповною, що у

правозастосовній сфері створює живильне середовище для зловживань і корупції, а в органах охорони здоров'я і соціального захисту – ще й дезорієнтації персоналу. Оскільки ст. 7 Закону України від 19 червня 2003 р. “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 уже переросла із суто юридичної у загальногромадянську [1].

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

- конкретно, у лікуванні – це обмежений доступ до медпрепаратів, які можуть продовжити життя людей, що живуть із ВІЛ, особливо це стосується антиретровірусної терапії;
- у профілактиці – значна частина ВІЛ-позитивних українців, а також тих, хто має високий ризик зараження ВІЛ, не мають доступу або не контактують із системою охорони здоров'я, не знають про свій ВІЛ-статус, а також мають незначний

- доступ до профілактичних і просвітительських кампаній;
- у сфері прав людини – багато українців, що постраждали від епідемії, продовжують відчувати дискримінацію;
 - у правозастосовній практиці продовжує мати місце кримінальне переслідування СІНів.

Головна причина провалів – в Україні відсутній цілісна, збалансована державна політика у сфері ВІЛ і наркотиків, детермінуючі проблемні сфери законодавчого забезпечення, неефективний інструментарій правозастосування.

Проблемні сфери законодавчого забезпечення.

1. Якість, сучасність і логічність законодавства. Значна частина складових законодавства щодо ВІЛ і наркотиків недостатньо якісно розроблена на проектній стадії, що приводить до утворення внутрішніх колізій усередині самих нормативних актів. Приклад тому – п'ята за рахунком національна програма, що розроблялася різними відомствами без належної координації, внаслідок чого представляє собою набір корпоративних устремлень, 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, внаслідок чого моніторинг та оцінка залишилися наданими самі собі.

2. Нові закони, вирішуючи старі, породжують нові проблеми. Наприклад, ст. 130 КК України в останній редакції дає підстави тлумачити профілактичні заходи, що вживають ЛЖВС як такі, що можуть спричиняти кримінальну відповідальність, тому що вони, нехай навіть і гіпотетично, можуть привести до інфікування інших людей [5].

3. Закони вступають у правові колізії між собою. Як результат, у сформованій ситуації поки бере гору каральний, заборонний, репресивний підхід. Так, наприклад, внаслідок того, що Закон України “Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотроп-

них речовин, їхніх аналогів і прекурсорів” містить ряд обмежень, причому більш суворих, ніж рекомендації Конвенції ООН “Про наркотичні засоби” 1961 р., об'єктом боротьби стали не конкретні суб'єкти, а наркотичні і психотропні речовини, які широко використовуються у медичних цілях, зокрема, при лікуванні болю, анестезіології, в паліативній медицині і психіатрії [2].

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

5. Закони не забезпечені ні організаційно, ні у фінансовому відношенні. Як результат, державна система лікування ВІЛ і наркозалежності усе ще залишається недоступною внаслідок відносно високої вартості, нерозвиненої мережі і сфери послуг. У бюджет МОЗ на ці потреби виділяється до 3% від реальних потреб. Але навіть при цьому відповідна стаття витрат фінансується лише на 60–70%.

6. У низці випадків непогані у цілому нормативно-правові акти так і не вирішують поставлених завдань, тому що неадекватно і недостатньо впроваджуються, а найчастіше й ігноруються деякими державними відомствами, оскільки прийняті під тиском лобістських “груп інтересів”, в умовах 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 минулий рік, то за рівнем корупції Україна займає 118-у з 180 позицій.

7. Нестабільність нормативної бази. Звичайно, це один з неминучих наслідків тих “післяреволюційних” форсованих реформ, які проводяться в Україні. Так, ініці-

ативи МОЗ, викладені у проекті наказу “Про внесення змін у таблиці невеликих, більших і особливо більших розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що перебувають у незаконному обороті”, ще більше видаляють нас від середньоєвропейського порога, апріорі ведуть до різкого зростання кількості порушених кримінальних справ, до подальшої маргіналізації наркозалежних, погіршення криміногенної ситуації, зниження охоплення СНІВ програмами зниження шкоди, росту рівня ВІЛ/СНІД у їхньому середовищі і стимулюють подальше зростання корупції серед співробітників правоохоронних органів.

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

Актуальність організації процесу правових реформ. Правова реформа взагалі є не що інше, як створення системних передумов для того, щоб кожна із країн повністю відбулася як правова і одночасно соціально справедлива держава. Як уявляється, сьогодні в Україні потрібен не стільки моніторинг “білих плям” у законодавстві про ВІЛ і наркотики і латання дір у ньому, скільки масштабні зміни, які, внаслідок екстраординарної ситуації у цій сфері варто приймати всупереч самій логіці правової реформи в Україні. Сьогодні ми просто приречені законодавчо забезпечувати правові реформи у сфері ВІЛ і наркотиків, не чекаючи, коли відбудуться власне інституціональні реформи – судова, правоохоронних органів, а тим більше адміністративно-територіальна.

Правова реформа у сфері законодавства ВІЛ і наркотиків 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 і законодавчої влади. Вихідною точкою відліку цьому варто було б вважати прийняття відповідної Концепції державної політики, перша спроба якої відбулася наприкінці 2005 р.

Основними елементами правової реформи є питання правового забезпечення ряду найважливіших напрямків 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 міри покарання. Для цього держава повинна визнати наркозалежного хворим;
- розширення доступності програм реабілітації і лікування, зменшення шкоди, у т.ч. програм замісної терапії;
- встановлення порядку регулювання медичного обігу наркотичних засобів і скасування всіх необґрунтованих обмежень для їхнього використання у лікувальній практиці, забезпечення доступності опіоїдів 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 з іншого – залучення величезного ресурсу дієвої допомоги;
- усунення законодавчої неврегульованості розмежування медичної і соціальної послуги, а, отже, урегулювання ролі соціальних працівників і

- недержавних організацій у рішенні проблеми ВІЛ/СНІДу;
- забезпечення конституційних прав СІНів і ЛЖВС, виключення порочної практики їх остракізму і дискримінації у 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 готуватися і проводитися 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 (привселюдно!) у суспільстві у цілому, потім у дискусіях (разом з незалежними юристами) у фракціях і профільних комісіях парламенту, і лише після цього на загальних парламентських дискусіях. Лише так можна звести до мінімуму можливість появи недосконалих законів і ризик подальших правових колізій. Але, ще раз підкреслимо, у витоків законодавчого процесу повинні бути саме професіонали, що мають доступ до зробленого інформаційно-аналітичного забезпечення будь-якого законопроекту і при тому на всіх стадіях його розробки.
- *Ревізія напрацьованого законодавства і його систематизація*, що дозволяє не лише врахувати нові реалії, але й відмовитися від величезної кількості вже прийнятих декларативних норм. Їхня суперечливість дає можливість для сваволі і довільного вибору, а, виходить, зловживань на місцях. На порядку денному приведення у відповідність відомчих та інших підзаконних актів, які б локалізували вузьководомчі інтереси і виключали діаметрально протилежний підхід до

особистості рядового СІНа.

- *Продовження адаптації національного законодавства до євростандартів.* У цих умовах дуже важлива розумна інтернаціоналізація українського права. І тут вірним є орієнтир на Європу, що поступово сприймає багато цінного з континентального та з англо-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 і неорганізованості, про які велася мова вище, що буде перешкоджати успішному здійсненню реформи законодавства у сфері ВІЛ і наркотиків.
- *Просвітительська і роз’яснювальна робота*, у т.ч. і у професійному середовищі, яка б виключала факти, подібні тим, що мають місце зараз – Національна програма вимагає від МОЗ та обласних адміністрацій впровадження програм замісної терапії. Це підтверджено самим МОЗ для стаціонарних та амбулаторних призначень. Проте багато хто з медпрацівників помилково вважають, що вона заборонена національним законодавством. На жаль, і на урядовому рівні, і у свідомості політиків, і в масовій суспільній свідомості дотепер не сформовано усвідомлення реальності погрози ВІЛ і наркотиків для здоров’я української нації [6].

2. Трансформація і стабілізація системи права:

- *Розробка, публічне обговорення і прийняття цілісної і реалістичної національної стратегії щодо ВІЛ і наркотиків на рівні концептуальних законопроектів.* Одним з таких могла б стати відповідна Концепція державної політики, побудована на балансі репресивного і лікувально-профілактичного компонентів, а також не менш реалістична програма її впровадження у життя.

При цьому слід визнати, що повноцінне державне фінансування цього життєво важливого напрямку являє собою довгострокову інвестицію у процвітання країни та її соціально-економічний розвиток.

- *Забезпечення державною участі громадськості в інституціональному реформуванні.*
- *Ефективна прогностика – запорука розвитку законодавства.* Коли закони приймаються непродумано і наспіх, то відразу після їхнього прийняття виявляються діри, які починають знову ж наспіх латати. Законодавчий процес втрачає сенс, перетворюючись у паперову круговерть. Такими калейдоскопічними змінами законодавства стираються базові принципи права – його стабільність і динамізм. Так, правова доктрина і думка постійно розвиваються, тому процес нормотворчості буде мати постійний характер. У той же час не може бути стійкості і розвитку, якщо немає ефективного планування і прогнозування. А воно повинно опиратися як на об'єктивні статистичні показники, що виключають подвійне тлумачення або можливості для введення в оману фахівців і маніпулювання суспільною свідомістю, так і на не менш зроблений методичний інструментарій.

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

- Якщо держава офіційно визнає і закріплює у Концепції епідеміологічну загрозу національній безпеці як актуальну, а її ядром – ситуацію з ВІЛ/СНІД 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, яка б працювала під координацією з єдиного центра.* Здається, що такий центр координації, виходячи зі статусу проблеми з т. з.

загрози національній безпеці країни, а також з урахуванням неефективної роботи відповідних Національних координаційних рад, може і повинен бути створений не при уряді, а при РНБО.

- *Держава повинна гарантувати доступ до якісних заходів профілактики, соціальної підтримки і медичного обслуговування за доступними цінами.* Черговим кроком напрошується розробка і санкціонування державою загальнонаціональних програм обміну шприців і замісної терапії. Для цього необхідна розробка МОЗ стандартів для призначення замісної терапії і контролю за препаратами, що використовуються для неї – метадона і бупренорфина, зареєстрованих в Україні як ліки.
- *Розвиток правосвідомості влади і суспільства.* Суспільна свідомість стає правового лише після того, як у ній сформулюються ідеї про юридичну нормативність як основу життєдіяльності та упорядкованості, 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 ін. 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 у 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 правосвідомос-

ті 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. Єдиний спосіб домогтися тут кардинальних змін на краще – не репресії, а саме створення широкої соціальної правосвідомості [4].

Рушійні сили і перспективи правової реформи. Правова реформа у сфері ВІЛ і наркотиків повинна здійснюватися силами не лише держави, але й широкої громадськості. Тому програма реформи повинна *бути не урядовою, а державною*. Її слід затвердити законом. У такому законі могла б знайти своє втілення концепція державної наркополітики.

Якість і терміни здійснення правової реформи будуть залежати як від фінансової,

політичної і соціальної підтримки реформаторських устремлінь, 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, реформи правоохоронних органів та 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, але й організувати їхнє належне виконання. У влади практично не залишається вибору – все зазначене треба робити на марші: якщо “учора” це було робити рано, то “завтра” це робити може виявитися пізно.

Список літератури

1. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р., № 964-IV [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://gska2.Rada.gov.ua>
2. Закон України “Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 36. – Ст. 317; 2001. – № 25–26. – Ст. 131; 2003. – № 27. – Ст. 209.
3. Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 г. с изменениями, внесенными Протоколом 1972 г. – Ст. 302.
4. Концепція державної політики України щодо наркотиків та алкоголю (законопроект). Зареєстровано у Верховній Раді України 6 грудня 2005 року, № 8539 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://gska2.Rada.gov.ua>
5. Кримінальний кодекс України, редакція від 1.10.2001 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://gska2.Rada.gov.ua>
6. Наказ МОЗ України “Про затвердження таблиць невеликих, великих та особливо великих розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які знаходяться у незаконному обігу” від 1.08.2000 р., № 188. – Ст. 424.
7. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.transparency.org.ru>

РЕЗЮМЕ

Стаття посвящена проблеме реформирования государственной политики в сфере законодательства о ВИЧ и наркотиках как одной из актуальных угроз национальной безопасности Украины.

SUMMARY

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

Подано 15.01.09