

Головкін Богдан Миколайович –
доктор юридичних наук, доцент кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права Національного університету
“Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”,

АНТИНАРКОТИЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджено розвиток політики держави у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. Проаналізовано концепцію та стратегію новітньої антинаркотичної політики на етапі її реформування.

Ключові слова: антинаркотична політика держави; людиноцентристська ідеологія; концепція профілактики наркоманії; запобігання наркозлочинності.

Исследовано развитие политики государства в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. Проанализированы концепция и стратегия новой антинаркотической политики на этапе ее реформирования.

Ключевые слова: антинаркотическая политика государства; человекоцентристская идеология; концепция профилактики наркомании; предупреждение наркопреступности.

The development of state policy in the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances is investigated. The concept and strategy of the new drug policy at the stage of its reform are analyzed.

Keywords: anti-drug policy of the state; person centrist ideology; the concept of drug abuse prevention; prevention of drug-related crime.

Антинаркотична політика держави є системою стратегічних пріоритетів і заходів впливу, спрямованих на захист інтересів людини, суспільства й держави від загрози наркотизації населення та поширення наркозлочинності. Ця політика відображена в законах і програмних документах, утілена в діяльності суб'єктів її реалізації. Різні аспекти формування та реалізації засадничих положень антинаркотичної політики держави досліджували такі науковці: Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. А. Бандурка, А. А. Бова, В. В. Василевич, О. М. Вієвський, О. М. Джужа, В. І. Женунтій, А. П. Закалюк, О. Г. Кулик, О. М. Литвинов, А. А. Музика, С. В. Нікітенко, К. Ю. Писаренко, Е. В. Расюк, Л. В. Раєцька, І. П. Рущенко, М. П. Селіванов, Я. В. Ступник, В. А. Тимошенко, П. Л. Фріс, М. С. Хруппа та ін. Зазначені вчені зробили вагомий внесок у розроблення порушеної проблеми. Завдання цієї статті –

переосмислення здобутків і прорахунків антинаркотичної політики держави за період розбудови незалежної України, створення цілісного бачення розвитку її доктрини, стратегії, системи заходів впливу в умовах динамічних змін наркоситуації та виникнення новітніх внутрішніх і зовнішніх наркозагроз.

Оцінюючи антинаркотичну політику держави за двадцять років незалежності України, загалом слід констатувати її неефективність, неспроможність протистояти міжнародній наркоекспансії, транзиту наркотиків через територію країни, контрабандним поставкам психоактивних речовин на внутрішній ринок, наркобізнесу та зростанню обсягів нелегального наркообігу, збільшенню чисельності наркоспоживачів. Зазначене негативно позначилося на ускладненні криміногенної ситуації в країні. Зокрема, нині на офіційному обліку МВС України перебуває близько 152 тис. споживачів наркотиків, хоча за спільними оцінками фахівців МОЗ України, ВООЗ, Міжнародного альянсу ВІЛ/СНІДу в Україні, чисельність лише ін'єкційних наркоманів коливається в межах від 325 тис. до 425 тис. осіб [1, с. 172]. За даними соціологічного опитування молоді віком 16–24 років, проведеного інститутом Горшеніна 2012 р., кожен дев'ятий опитаний мав досвід уживання наркотиків, а серед жителів столиці цей показник становить 25 % [2, с. 24]. Україна посідає перше місце в Європі та Центральній Азії за темпами поширення ВІЛ-інфекції, уходить до переліку країн із загрозливим рівнем немедичного споживання наркотиків. Лише 2 % наркоманів виліковуються, решта помирає. У середньому за добу в країні помирає 329 наркозалежних, а в рік це число сягає 120 тис. осіб [3]. Поширення наркоманії в Україні супроводжується зростанням рівня наркозлочинності. За двадцять років незалежності кількість зареєстрованих злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів перевищила мільйон випадків. За цей період загальна кількість викритих наркозлочинів збільшилася майже в п'ять разів (від 11,3 тис. у 1991 р. – до 53,2 тис. у 2011 р.), а злочинів, пов'язаних зі збутом наркотиків, у понад 15 разів (1 тис. проти 15,6 тис. відповідно). Сьогодні наркозлочини посідають друге за поширеністю місце (після злочинів проти власності) серед усіх зареєстрованих злочинів, а їх частка становить понад 10 %. Кожен шостий з притягнутих у державі до кримінальної відповідальності відбуває покарання за наркозлочини.

Зважаючи на низьку якість і безсистемність здійснення антинаркотичної політики держави, ці результати закономірні. Указаний напрям управління державними справами від часів здобуття незалежності характеризувався суттєвими системними недоліками та прорахунками, що мали місце під час здійснення єдиної державної політики протидії злочинності в умовах переходу до ринкової економіки й розбудови громадянського суспільства. До

системних недоліків чинної антинаркотичної політики України належать такі: 1) панування застарілої ідеології пріоритету кримінально-правової охорони здоров'я населення та кримінального переслідування наркоспоживачів над профілактикою наркоманії та запобіганням наркозлочинності; 2) періодична зміна курсу держнаркополітики й пов'язана із цим спрямованість заходів впливу на виконання тактичних, а не стратегічних завдань; 3) непрогресивність положень вітчизняного антинаркотичного законодавства, пов'язана з невідповідністю концептуальним засадам міжнародної політики у сфері контролю за наркотиками та поводженням з наркозалежними особами; 4) брак політичної волі розв'язувати проблему поширення наркоманії та наркозлочинності в Україні, що перетворює управлінські рішення на декларації про наміри, а правоохоронну діяльність – на імітацію боротьби та фальсифікацію статистичної звітності.

В історії розвитку політики держави у сфері контролю за наркотиками умовно можна вирізнити чотири періоди: перший (1990–1994), другий (1995–1999), третій (2000–2009), четвертий (2010 і дотепер).

На зламі століть виникла нова загроза стрімкої наркотизації населення та поширення наркозлочинності, однак влада й суспільство виявилися неготовими їй протистояти. Не маючи чіткого уявлення як саме боротися з наркоманією та пов'язаною з нею злочинністю, влада почала експериментувати з курсом антинаркотичної політики й удалася до непродуманого реформування системи заходів запобіжного впливу. Категорично не сприймаючи позитивний досвід радянської доби, поспіхом проголошують прозахідний курс на лібералізацію антинаркотичної політики. Останній передбачав скасування кримінальної та адміністративної відповідальності за немедичне вживання наркотичних засобів (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 28 січня 1990 р.) як такої, що порушує права людини, відміну примусового лікування та проходження медичного огляду на наявність захворювання на наркоманію, закриття лікувально-трудова профілакторіїв, що призвело до послідовного знищення радянської системи профілактики, лікування, ресоціалізації наркозалежних осіб [4, с. 57–61]. Послаблення позицій органів влади та правоохоронної системи в здійсненні контролю за немедичним споживанням наркотичних засобів і психотропних речовин спричинено лавиноподібним збільшенням контингенту наркоспоживачів та підвищенням їх кримінальної активності, а тому період лібералізації тривав недовго.

Непродумана й несвоєчасна гуманізація антикримінальної політики в умовах стрімкого зростання рівня наркозлочинності підштовхує державних діячів перекласти провину за недолугі управлінські рішення на органи кримінальної юстиції, які нібито не справилися з поставленим завданням і втратили контроль за криміногенною ситуацією. виправлення критичного

становища традиційно зводиться до політичної настанови органам кримінальної юстиції посилити боротьбу за всіма напрямками й радикально змінити ситуацію в стислі терміни. На погіршення наркоситуації влада зреагувала прийняттям Національної програми протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 рр., законів України “Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори”, “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними” (1995). Інноваційність нормативного регулювання цих часів була відносною, оскільки в державній політиці простежувалася лінія на модернізацію колишньої радянської доктрини протидії наркоманії та наркозлочинності, відновлення планового й програмного забезпечення цієї діяльності. Однак брак реальних механізмів реалізації прогресивних положень антинаркотичного законодавства, непрозорість фінансування цільових програм, низька виконавча дисципліна та формальний контроль перетворили управлінські рішення на декларації про наміри, а правоохоронну діяльність – на імітацію боротьби та фальсифікацію статистичної звітності.

Досягненнями антинаркотичного законодавства другої половини 90-х рр. ХХ ст. були такі: заборона вживання наркотичних засобів і психотропних речовин у немедичних цілях; установлення кола суб’єктів протидії незаконному наркообігу; закріплення координаційної функції за органами виконавчої влади; упровадження системи спеціальних заходів впливу (контрольного поставлення, оперативної закупівлі, спеціального різновиду конфіскації наркотичних засобів, психотропних речовин, а також обладнання для їх незаконного виготовлення). Крім цього, передбачено комплекс дій щодо виявлення осіб, які незаконно вживають зазначені засоби, медичного огляду та медичного обстеження наркозалежних осіб, визначено порядок лікування хворих на наркоманію в державних наркологічних установах тощо.

Третій етап становлення антинаркотичної політики припадає на 2000–2009 рр. Держава декларувала нібито європейські стандарти поведінки з наркозалежними, ратифікувала міжнародні угоди, узгоджувала з ними національне законодавство, активізувала міжнародне співробітництво, запроваджувала новітні методики замісної підтримувальної терапії, вела жваву суспільну дискусію щодо шляхів розв’язання проблеми наркоманії, затвердила чергову Програму реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним наркообігом на 2003–2010 рр., підтримувала громадські організації та волонтерські рухи тощо. Насправді стратегія протидії наркозлочинності мала виразне карально-репресивне спрямування. Україна пішла шляхом розширення переліку речовин, які визнають наркотичними засобами і психотропними речовинами, граничного зниження їх кількості та ваги, необхідної для притягнення до кримінальної відповідальності (н-д, доза

опію ацетильованого та героїну в сто разів більша, ніж у Росії: від 0,005 г проти 0,5 г відповідно) [5, с. 17], максимально широкої криміналізації діянь у сфері обігу наркотиків (найбільша кількість складів злочинів (16) серед країн-учасниць СНД і держав Балтії) [6, с. 118]. Негативними наслідками реалізації цієї політики стало розгортання масштабного кримінального переслідування наркозалежних громадян як випробуваний спосіб покращення показників роботи правоохоронних органів, кількаразове зростання рівня рецидиву протиправних дій з боку наркозалежних, збільшення пропозиції наркотиків і психотропних речовин за рахунок їх нелегального виробництва в хімічній та фармацевтичній галузях, стрімкий розвиток організованого наркобізнесу й наркокорупції, розширення ринків збуту наркотиків у громадських місцях, навчальних закладах і пенітенціарних установах, зростання рівня смертності хворих на наркоманію тощо.

Точкою відліку новітнього етапу розвитку антинаркотичної політики стало спеціальне засідання РНБО України 1 липня 2010 р., присвячене боротьбі з незаконним обігом наркотиків, на якому Президент України констатував відсутність кардинального покращення наркоситуації в державі, у зв'язку з чим наголосив на необхідності докорінного перегляду державної політики в цій сфері, зміщенні акцентів із силових заходів впливу на профілактику наркоманії та лікування наркозалежних осіб. У межах концептуального оновлення антинаркотичної політики держави проголошено перегляд стратегії протидії поширенню наркоманії та наркозлочинності, згідно з якою правоохоронну систему переорієнтовано на перехід від переслідування споживачів наркотиків до протидії збуту наркотиків й організованому наркобізнесу, припинення наркотрафіку та підрив фінансових основ наркозлочинності, зокрема її організованих форм.

Новітня держнаркополітика України активно формується та втілюється в низці нещодавно прийнятих нормативно-правових актів: Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2011–2015 роки, Плані заходів щодо виконання цієї Концепції, Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також проєкті Національної стратегії України щодо наркотиків (на період до 2020 року). Сьогодні постала необхідність критичного осмислення доктринальних положень зазначених нормативно-правових актів на предмет виявлення недоліків і внесення відповідних пропозицій для їх усунення.

Засадничими положеннями держнаркополітики є такі компоненти: сфера правового регулювання, ідеологічна основа, окреслення головних проблем, що потребують розв'язання на загальнодержавному рівні, розроблення

стратегічних підходів до їх розв'язання, визначення шляхів і засобів досягнення цілей і завдань системи управління цією діяльністю.

Відповідно до тексту проекту Національної стратегії України щодо наркотиків (на період до 2020 року), сферами впливу держнаркополітики є: регулювання легального обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, заходів протидії їх нелегальному обігу, а також діяльності щодо запобігання немедичному наркоспоживанню, лікування та реабілітації наркозалежних осіб [7, с. 4–5].

Нова держнаркополітика запроваджує людиноцентриську ідеологію, спрямовану на гуманістичне ставлення до наркозалежних осіб як до людей, які потребують суспільної підтримки й медичної допомоги, а не стигматизації та соціальної ізоляції. На наш погляд, наведене тлумачення є однобоким, оскільки людиноцентриська ідеологія полягає не тільки в дотриманні прав наркозалежних осіб. Вона має ґрунтуватися на ідеї консолідації зусиль держави та громадянського суспільства довкола захисту інтересів усього населення від наркотичної загрози, виражати загальну турботу про здоров'я нації, її генофонд і національну безпеку. Головним завданням реалізації зазначеної ідеології є зміна байдужого ставлення громадян до проблем наркозалежних осіб і поширення наркозлочинності, формування неприйняттого ставлення до немедичного споживання наркотиків і залучення широких верств населення до боротьби з наркотизацією суспільства. Очікувати усвідомлення народом суспільної значущості зазначеної проблеми без налагодження соціального партнерства між владою та громадянським суспільством, подолання кризи недовіри до влади загалом і правоохоронної системи зокрема не варто.

До фундаментальних проблем, що потребують розв'язання на політичному рівні, слід віднести такі: 1) засоби зниження обсягів немедичного вживання наркотичних засобів; 2) заходи обмеження контингенту осіб, хворих на наркоманію; 3) шляхи протистояння зовнішній міжнародній наркоекспансії; 4) шляхи протидії налагодженому наркобізнесу та наркорупції на території України, руйнування системи наркоіндустрії; 5) заходи для запобігання масовому втягненню соціально вразливих груп населення в учинення наркозлочинів.

Зупинити інтенсивну наркотизацію суспільства запропоновано шляхом зменшення незаконного попиту на психоактивні речовини. Цей стратегічний напрям передбачає широкий комплекс заходів загальносоціального порядку, спрямованих, з одного боку, на створення умов і забезпечення гарантій повноцінної соціалізації низькостатусної молоді, а з іншого – спрямованих на послаблення впливу кризових явищ і процесів у молодіжному середовищі, що призводять до наркоспоживання та наркозалежності. На індивідуальному рівні передбачено розгортання системи медико-психологічної профілактики

серед молоді, що становить групу ризику адиктивної поведінки, з метою утримання від уживання психоактивних речовин і недопущення розвитку хворобливого узалежнення від них.

Для обмеження контингенту осіб, хворих на наркоманію, стратегія проголошує новий підхід, що ґрунтується на пріоритеті лікування над кримінальним переслідуванням [7, с. 10–11]. Лікування наркохворих – досить непроста справа, оскільки наркозалежні потребують здебільшого кваліфікованої наркологічної, венерологічної, психіатричної, психологічної допомоги, проходження курсу післялікувальної реабілітації, соціального супроводу задля уникнення рецидиву. Нині перелічені послуги надають різнопрофільні та різнопідпорядковані заклади Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці і соціальної політики України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Державної пенітенціарної служби України, неурядові організації, волонтерські рухи тощо.

Ураховуючи прогресивний міжнародний досвід, доцільно запровадити модель єдиного лікувального закладу, у якому наркохворі отримували б комплекс необхідних послуг, пов'язаних з наданням наркологічної, психіатричної, психологічної, соціально-реабілітаційної допомоги. Саме на засадах інтегрованого підходу до лікування та реабілітації наркохворих держава виявить справжню турботу про своїх громадян, сприятиме поверненню їх до повноцінного життя та зменшить соціальну шкоду від поширення наркоманії в суспільстві [7, с. 24].

Політика протидії наркозлочинності ґрунтується на стратегії зменшення незаконної пропозиції психоактивних речовин на внутрішньому ринку України. Ініційовані заходи запобіжного впливу мають двовекторну спрямованість: з одного боку, це вдосконалення системи та механізму контролю за легальним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, з метою недопущення їх витоку на кримінальний наркоринок, а з другого – превентивна діяльність, спрямована проти їх контрабандного ввезення, незаконного виробництва, транспортування та поширення територією України. На наш погляд, назріла потреба в розробленні, організації та запровадженні технології протидії наркобізнесу, що включала б цілеспрямований превентивний вплив на весь технологічний цикл незаконного виробництва, транспортування, зберігання, розподілу й розповсюдження наркотиків на території держави. Останнє неможливе без упровадження системи заходів, спрямованих на викриття та знищення розгалуженої злочинної організації, створеної за зразком наркомафії, що заправляє наркобізнесом і поки що є недосяжною для правоохоронної системи.

Доходимо висновку, що позитивні зрушення в подоланні наркоманії та наркозлочинності можливі лише в разі консолідації зусиль влади й суспільства довкола неухильної реалізації положень цієї політики в повсякденному житті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про становище молоді в Україні: (Щодо підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001–2006 рр.) : щоріч. доп. Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України / [Т. В. Безулік, А. І. Білий, Є. І. Бородин та ін.]. – К. : Гопак, 2006. – 360 с.
2. Вишне夫斯基 Ю. Чего хочет поколение Z / Ю. Вишне夫斯基 // Комментарии. – 2012. – № 13. – 30 марта.
3. Тимощук О. Узаконений наркотик, або українські реалії метадонової програми / О. Тимощук // Юрид. вісн. України. – 2011. – № 49(858). – 10–16 груд.
4. Ступник Я. В. Кримінологічний аналіз механізму протидії наркозлочинності : [моногр.] / Я. В. Ступник, О. М. Литвинов. – Х. : Ніка Нова, 2012. – 193 с.
5. Питання сучасної наркополітики України: права людини та доступ до лікування / Одеська правозахисна група “Верітас”. – Х. : Права людини, 2011. – 94 с.
6. Музика А. А. Покарання за незаконний обіг наркотичних засобів : [моногр.] / А. А. Музика, О. П. Горох. – Хмельницький : Хмельн. ун-т упр. та права, 2010. – 256 с.
7. Тимошенко В. А. Державна політика у сфері контролю за наркотиками: стан та проблеми / В. А. Тимошенко, В. А. Яценко. – К. : ДСКН, 2012. – 32 с.