

УДК 351.761.3 (1-10)

Н. А. Лужецька

завідувач відділенням профілактичних, наркологічних оглядів
КУ «Одеський обласний наркологічний диспансер»,
здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

СКЛАДОВІ ЧАСТИНИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ НАРКОМАНІЇ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті обґрунтовано теоретико-методологічні засади системи протидії та запобігання наркоманії на національному рівні. Визначено складові частини забезпечення її ефективності, зокрема комплексний механізм запобігання і протидії. Надано пропозиції, та окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: наркоманія, система протидії та запобігання наркоманії, комплексний механізм реалізації державної політики щодо протидії та запобігання проявам наркоманії, принципи, профілактична діяльність, національна система моніторингу й оцінювання.

Постановка проблеми. Серед глобалізаційних викликів існуванню сучасного світу наркоманія та наркозлочинність посідають одне з чільних місць, деструктивно впливаючи на процеси розвитку практично усіх сфер життєдіяльності суспільства та завдаючи непоправної шкоди здоров'ю і життю людей. Проблема поширення наркотиків нині є фактором, який створює реальну загрозу життєдіяльності національних суспільств і органів влади, суверенітету держав та демократичності політичних інститутів, стабільності фінансово-економічних та політичних систем на національному і на міжнародному рівнях.

Протягом останніх років в Україні спостерігається стійка тенденція до подальшого загострення проблем, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що створює безпосередню загрозу генофонду нації, забезпеченню правопорядку, національній безпеці країни. Так, за останні п'ять років кількість смертей серед осіб, які перебували на наркологічному обліку, зросла більш ніж у 3 рази, зокрема від передозування – майже в 4 рази. Загрозливих розмірів набуло поширення розладів психіки та поведінки внаслідок вживання наркотичних речо-

вин, а також психічних захворювань. Отже, недосконалість державної системи управління у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів створює безпосередню загрозу національній безпеці держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблемних питань протидії та запобігання наркоманії вітчизняними науковцями розглядається переважно у контексті забезпечення законності й правопорядку, охорони здоров'я та соціального забезпечення: В. Воднік, Л. Волонтир, О. Кокун, С. Максименко, О. Мельник, О. Сердюк, Я. Ступник, Т. Сьомик, О. Хитра, О. Худоба. Разом із тим різні аспекти цього питання вивчалися психологами, педагогами, медиками, біологами, соціологами та ін., а також практиками – тими, хто безпосередньо контактує з наркозалежними. Зокрема, це праці Ю. Антонян, Е. Гасанова, Н. Беляєва, С. Бородіна, Г. Зазуліна, А. Ковальчук, А. Музики, М. Погорецького, Г. Пушкар, Р. Черниш, В. Шакуна, в яких вивчається зарубіжний досвід, визначаються провідні тенденції запобігання і протидії наркоманії, здійснення профілактичної діяльності тощо. Однак досліджень, в яких би комплексно, з позицій системного підходу розглядалися питання протидії та запобігання наркоманії на всіх рівнях бракує.

Мета статті – теоретико-методологічно обґрунтувати систему протидії та запобігання наркоманії на національному рівні, визначити складники забезпечення ефективності її функціонування та надати пропозиції щодо удосконалення.

Виклад основного матеріалу. На 58-ій сесії Комісії з наркотичних засобів Економічної та Соціальної Ради ООН, де обговорювалися питання резолюції 30-ої Спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН, було наголошено на необхідності фокусування наркополітики держав [2]. У контексті практичної реалізації державної політики щодо протидії та запобігання наркоманії це означає, що за кожною зі сфер (реалізація стратегії та державної програми, обіг нарковмісних медичних препаратів та лікування від наркотичної залежності, протидія їх незаконній пропозиції тощо) мають бути визначені не лише напрями, а й конкретні заходи стосовно їх реалізації. Зокрема, перспективним напрямом є зміщення акцентів із боротьби з незаконними поставками наркотиків на впровадження заходів із профілактики наркозлочинності, забезпечення законності функціонування державної системи з контролю за наркотиками, протидію корупції у цій сфері і, звичайно ж, розширення міжнародного співробітництва. Особливо це є важливим з огляду на підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку [4]. Адже це передбачає впровадження принципів всебічного, інтегрованого та збалансованого підходу з акцентом на зменшення попиту на підконтрольні речовини, що перебувають у незаконному обігу, а отже, відбуваються подальша інтеграція України до європейських структур, що діють у цій сфері, ратифікація відповідних угод про взаємопорозуміння, виконання Плану дій тощо. Відповідно, на законодавчому рівні має бути регламентовано систему лікування хворих на наркотичну залежність (вилучення з низки нормативно-правових актів статей, що відносяться до лікування наркозалежних осіб, створення стандартів їх лікування).

З метою запобігання поширення наркоманії в Україні також має застосовуватися принцип комплексного підходу до формування й реалізації ефективної державної політики. Це актуалізує необхідність запровадження нових підходів до боротьби з наркоманією, включаючи й запобігання наркотичній злочинності у широкому значенні слова, в основу яких має покладатися ідея комплексності.

Зважаючи на принцип державної наркополітики [3] щодо необхідності врахування соціальної мімікрії наркобізнесу, який зростає з іншими небезпечними злочинами – тероризмом, корупцією, організованою злочинністю, відмиванням коштів, одержаних незаконним шляхом, потребує створення система протидії та запобігання вживанню наркотиків. Система, яка має бути спроможною протистояти, тобто ефективно відповідати на протиправні дії. Основи запобіжної системи появи зловживань наркотичними засобами ґрунтуються на тому, що головним принципом скорочення пропозиції є економічний складник – ніхто не має отримувати прибуток від незаконного обігу наркотиків. А комплекс політичних, соціальних, правових та економічних заходів із посилення контролю за виробництвом нарковмісних препаратів має органічно поєднуватися із суворою законодавчою регламентацією розподілу наркозасобів як необхідних ліків.

На підставі дослідження зарубіжного досвіду запобігання наркотизму [1] було сформульовано висновок про те, що стратегія боротьби з цим явищем у більшості держав спрямована, насамперед, на вирішення соціальних проблем та профілактичну діяльність. Вона включає в себе широке публічне просвітництво в дошкільних та загальноосвітніх закладах, на виробництві, за місцем проживання, у молодіжних центрах, розширення програм лікування та реабілітації хворих на наркоманію, відповідні соціальні програми. Поряд із цим аналіз міжнародно-правових норм свідчить про тенденцію встановлення міжнародною спільнотою дедалі більш жорстких заходів подолання наркотизму від міжнародного спостереження за правомірним розподілом і використанням наркотичних засобів

до постійно деталізованого контролю за їх незаконним обігом і «відмиванням» доходів, отриманих злочинним шляхом.

Отже, вирішальним чинником ефективного впровадження стратегії протидії та запобігання наркоманії має стати саме координаційна функція держави. Вона реалізується через нормативно-правове регулювання, контрольно-інспекторські функції та запровадження механізмів взаємодії суб'єктів наркополітики (створення міжвідомчих робочих груп, обмін інформацією, реалізація спільних проектів, проведення антинаркотичних публічних заходів та спеціальних операцій тощо). Головним координатором діяльності у цій сфері є Державна служба України з контролю за наркотиками, структура і повноваження якої потребують удосконалення, зокрема в контексті посилення боротьби з корупцією та наркобізнесом.

Створення ефективної системи скоординованих дієвих заходів щодо запобігання подальшому поширенню наркоманії та боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів передбачає необхідність посилення міжсекторальної взаємодії, активного залучення як органів публічної влади, так і громадських осередків, релігійних об'єднань, благодійних фондів, приватного сектору. Це дасть змогу об'єднати зусилля, координувати злагоджену роботу, здійснювати пошук додаткових ресурсів з метою виконання загальнодержавних заходів. Протистояти поширенню наркоманії та СНІДу може тільки створений у суспільстві механізм, який діє на всі ланки в ланцюзі патогенезу: «комплексна взаємопов'язана єдина система лікування – реабілітація – профілактика – боротьба з незаконним обігом наркотиків». При цьому функціонування комплексного механізму реалізації державної політики щодо протидії та запобігання проявам наркоманії є можливим за умови ефективності його складників:

- організаційно-правового, в якому, окрім створення належного нормативно-правового підґрунтя, важливого значення набуває організація і запровадження технології протидії наркобізнесу, що має включати цілеспрямований превен-

тивний вплив на весь технологічний цикл незаконного виробництва, транспортування, зберігання, розподілу та поширення наркотиків на території держави;

- інституційний складник передбачає залучення різних інститутів суспільства (як формальних, так і неформальних) до профілактично-просвітницької діяльності щодо запобігання та протидії наркоманії;

- фінансовий, без якого жодні заходи, як би детально вони не було розроблені, не вдається впровадити в життя, оскільки без коштів, матеріально-технічного забезпечення лікувальних закладів позитивних результатів досягти не вдається;

- інформаційний, що зумовлює необхідність підвищення покращення рівня поінформованості населення щодо наслідків поширення наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також лікарських засобів, зловживання якими може викликати наркотичну залежність, вживання зазначених засобів та речовин не за медичним призначенням.

Як свідчить вітчизняна практика, розрізненість, безсистемність наявних і створених інститутів попереджувальної діяльності різко знижують їх ефективність. Саме тому необхідна оптимальна модель такої співпраці на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність формування національної системи запобігання і протидії наркоманії, яка в розумних межах використовує позитивний міжнародний та вітчизняний досвід, але за основними своїми характеристиками (ідеологічними, політичними і соціальними орієнтирами, правовим фундаментом, основами організації) є якісно новою.

Так, державна політика щодо запобігання та протидії наркоманії на всіх рівнях має формуватися як на збалансованих підходах і чітко визначених цільових установках, спрямованих на істотне скорочення немедичного вживання наркотиків, так і на усуненні фінансових, організаційних, технічних, інформаційних та інших передумов функціонування наркозлочинності. І найголовнішим чинником при цьому є саме усвідомлення населенням суспільної значущості зазначеної проблеми, налагодження соціального партнерства

між владою і громадянським суспільством. Систематизовані та цільові профілактичні дії з інформування і навчання різних верств населення, а також узгоджена діяльність різних органів влади, управлінь, служб та відомств на регіональному рівні дають змогу отримати високу очікувану ефективність реалізації державної політики запобігання та протидії наркоманії.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу та запропонованих рекомендацій щодо складових частин комплексного механізму реалізації державної політики щодо протидії та запобігання проявам наркоманії доцільним вбачається створення моделі національної системи протидії та запобігання наркоманії на засадах інтегрованого комплексного підходу (Мал. 1). Вхід у таку модель являють цільові групи:

- підлітки та молодь, їх родини, колективи та громади;
- ті, хто перебуває в зоні ризику, співзалежні, безпосередньо самі наркозалежні, як «тіньові», так і ті, хто перебуває на обліку та реабілітації;
- поставники наркотиків, психотропних засобів та прекурсорів;
- злочинці, представники сексуального бізнесу та ін.

Тобто до складу цільових груп входять усі суб'єкти, які зацікавлені в функціонуванні такого суспільства, в якому немає місця наркотикам. Об'єктом, на який спрямована системна і комплексна діяльність всіх підсистем, є наркоманія як епідемія, суспільне лихо. Отже, саме на місцевому рівні формується база даних про потреби і вимоги населення, пересічних громадян, і вони стають основою для розроблення та прийняття на загальнодержавному рівні Стратегії, Концепції, програм щодо запобігання та протидії наркоманії як основоположних документів, що визначають пріоритетні напрями діяльності та турботу про підростаюче покоління, визнання і розуміння того, що державна політика у цій сфері є пріоритетною, необхідною умовою національного розвитку і національної безпеки.

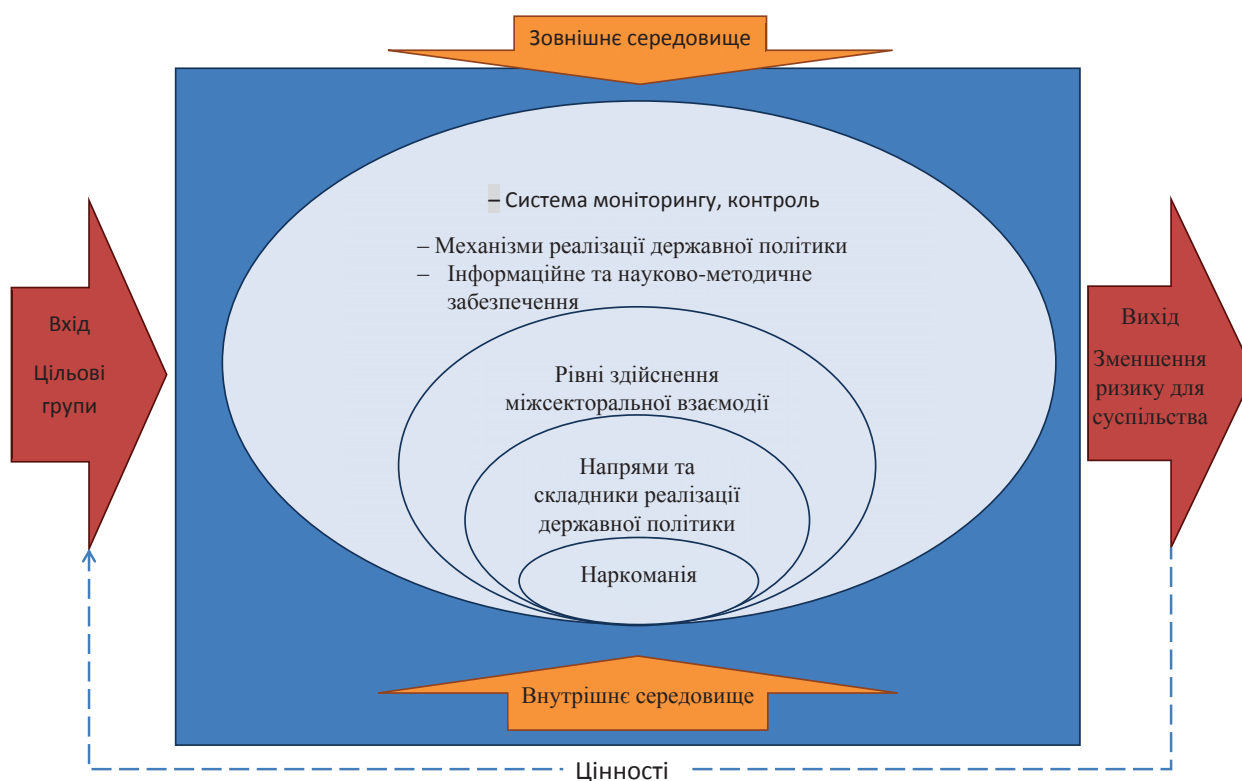
Отже, цілі та напрями протидії та запобігання наркоманії сформульовані у державній політиці, підґрунтя реалізації якої становитимуть як концептуальні докумен-

ти (стратегії, програми, закони), так і конкретні кроки щодо організаційно-функціональних змін. Запропонована система складається з трьох рівнів: загальнодержавного, регіонального та місцевого, на кожному з яких відбувається відповідно до наявних повноважень та забезпеченості ресурсів діяльність з організації протидії, координації діяльності, регулювання та запобігання поширенню наркоманії. Саме на них відбувається міжсекторна взаємодія, до якої долучаються всі суб'єкти реалізації державної політики, здійснюючи правозапобіжні та каральні заходи, зокрема й загальнопрофілактичні.

Їх ми розглядаємо згідно зі здійсненою систематизацією [5] як організаційно-управлінські, правові, економічні, соціальні, медичні, роз'яснювально-просвітницькі. Вони доповнюються ще й індивідуальним рівнем, оскільки кожна особистість потребує уваги педагогів та психологів, медиків та інших спеціалістів щодо формування «моральної особистості». До того ж, особистість самотужки здійснює самоаналіз та самоконтроль, користується набутими життєвими вміннями та навичками, самостійно приймає рішення. Тобто саме на цих рівнях відбувається вертикальна та горизонтальна спрямованість сучасної профілактичної стратегії протидії та запобігання наркоманії.

Наступний рівень містить кілька підсистем. Зокрема, це інформаційне та науково-методичне забезпечення реалізації напрямів державної політики щодо боротьби з наркоманією. Воно доповнюється підсистемою моніторингу та контролю, комплексним механізмом. Розглянемо їх більш детально.

Так, підсистема моніторингу та контролю представлена, по-перше, Українським моніторинговим та медичним центром із наркотиків та алкоголю Міністерства охорони здоров'я України, який за результатами діяльності пропонує національні звіти та аналітичні довідки щодо моніторингу ситуацій у сферах: виявлення станів алкогольного та наркотичного сп'яніння, вживання психоактивних речовин, надання медичної допомоги особам, що мають психічні та поведінкові розлади внаслідок вживання психоактивних речовин, вико-



Мал. 1. Модель національної системи протидії та запобігання наркоманії

ристання у закладах охорони здоров'я стандартів для профілактики осіб тощо. До її складу також входить Український центр контролю за соціально небезпечними хворобами Міністерства охорони здоров'я України, який створив єдину систему моніторингу й оцінювання (входить програмний моніторинг діяльності НУО, а також біоповедінкові, епідеміологічні, економічні та інші дослідження й оцінки). Варто зазначити, що НУО впроваджують проекти, зокрема, в рамках виконання грантових програм Глобального фонду за фінансової підтримки ВБО «Всеукраїнська мережа ЛЖВ» та МБФ «Альянс громадського здоров'я». Також маємо 24 регіональні центри, які як окремі структурні підрозділи здійснювали свою діяльність, затвердження регіональних планів заходів щодо проведення моніторингу та оцінки виконання планів моніторингу та оцінки виконання Загальнодержавної програми. Наприклад, у 2015 р., вперше у штатному розписі Херсонського обласного центру профілактики та боротьби зі СНІДом був створений окремий Відділ профілактич-

ної, організаційно-методичної роботи та моніторингу й оцінки програмних заходів, на штатних фахівців якого повністю було покладено функції щодо компоненту моніторингу і оцінювання.

Таким чином, нині єдина національна система моніторингу й оцінювання являє собою розгалужену мережу національних та регіональних установ та організацій державного і громадського секторів. Разом із тим її стійкість та подальший розвиток перебуває під загрозою з огляду на незначну укомплектованість штатними одиницями та можливість скорочення фінансування, оскільки така діяльність фінансується переважно коштом міжнародних джерел.

Комплексний механізм реалізації державної політики щодо протидії та запобігання наркоманії представлений організаційно-правовим, інституційним, координаційним, фінансово-економічним механізмами та інформаційно-аналітичним та науково-методичним забезпеченням. Усі вони функціонують у взаємодії, доповнюючи та збагачуючи таким чином

інструментами та технологіями діяльність суб'єктів реалізації наркополітики. При цьому варто зазначити, що на ефективності функціонування комплексного механізму позначається вплив чинників як внутрішнього, так і зовнішнього середовища, глобалізаційні виклики. Наприклад, лобювання застосування нових механізмів фінансування наркологічної служби (держзамовлення на лікування та реабілітацію хворих наркологічного профілю, використання обов'язкового фіксованого відсотка від продажу «легальних наркотиків» (тютюнових виробів, алкогольних напоїв тощо) вносить суттєві зміни до наповнення організаційно-правового та фінансового механізмів (змінюються форми та методи впливу: адміністративні, правові, прямі чи непрямі тощо).

Також удосконалення діяльності потребує інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності. З метою забезпечення постійного навчання медичних та соціальних працівників, психологів, організаторів охорони здоров'я, інших фахівців, необхідних для широкого кола та якості цих послуг, зокрема представників контролюючих силових структур, існує потреба створення показових сайтів із кращими практиками медичних та соціально-психологічних послуг. Це потребує проведення додаткового навчання з метою ознайомлення із сучасними вимогами до забезпечення цього виду наркологічної допомоги кращими зарубіжними практиками.

Висновки та пропозиції. Національна система протидії та запобігання наркоманії побудована на використанні позитивного міжнародного та вітчизняного досвіду, але за основними своїми характеристиками (ідеологічними, політичними і соціальними орієнтирами, правовим фундаментом, основами організації) є якісно новою. Основи такої системи ґрунтуються на застосовуванні принципу комплексного підходу до формування й реалізації ефективної державної політики та необхідності врахування соціальної мімікрії наркобізнесу, який зростає з іншими небезпечними злочинами – тероризмом, корупцією, організованою злочинністю, відмиванням коштів, одержаних незаконним шляхом.

При цьому ефективність комплексного механізму реалізації державної політики щодо протидії та запобігання проявам наркоманії забезпечується функціонування його складників: організаційно-правового (нормативно-правові засади, організація і запровадження технології протидії наркобізнесу), інституційного із залученням різних інститутів суспільства до профілактично-просвітницької діяльності, фінансового (кошти, матеріально-технічне забезпечення лікувальних закладів тощо), інформаційного та науково-методичного забезпечення.

Вертикальна та горизонтальна спрямованість сучасної профілактичної стратегії протидії та запобігання наркоманії здійснюється сукупністю суб'єктів реалізації державної політики на державному, регіональному та місцевому рівні на засадах міжсекторної взаємодії і доповнюється підсистемою моніторингу та контролю, інформаційно-аналітичним та науково-методичним забезпеченням реалізації напрямів державної політики щодо боротьби з наркоманією.

Ефективність функціонування системи протидії та запобігання наркоманії на національному рівні перебуває в прямій залежності від впливу чинників як внутрішнього, так і зовнішнього середовища, глобалізаційних викликів. Отже, вона перебуває у постійній динаміці, змінюючи свій стан залежно від рівня впливу кожного із вказаних чинників, функціонування та розвитку кожної з підсистем. Це, у свою чергу, спонукає до розроблення критеріїв та показників оцінки їх впливу, що потребує подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

1. Лужецька Н.А. Зарубіжний досвід реалізації державної політики щодо запобігання та протидії наркоманії / Н.А. Лужецька // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 1 (69). – С. 81–88.
2. Національний звіт за 2016 рік щодо наркотичної ситуації в Україні (за даними 2015 р.). Поглиблений огляд наркоситуації в Україні для Європейського моніторингового центру з наркотиків та наркотичної залежності [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/zorrgelviv/2016-69207345>.
3. Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/735-2013-%D1%80>.
 4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820.
 5. Luzhetska N. Preventive activities as an integral part of implementing the state policy to prevent and combat drug abuse // Public Policy and Economic Development. – 2016. – № 9 (13). – PP. 241–250.

Лужецкая Н. А. Составляющие обеспечения эффективности системы противодействия и предотвращения наркомании на национальном уровне

В статье обоснованы теоретико-методологические основы системы противодействия и предотвращения наркомании на национальном уровне. Определены составляющие обеспечения ее эффективности, в том числе комплексный механизм предотвращения и противодействия. Даны предложения, и обозначены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: наркомания, система противодействия и предотвращения наркомании, комплексный механизм реализации государственной политики по противодействию и проявлений наркомании, принципы, профилактическая деятельность, национальная система мониторинга и оценки.

Luzhetska N. Components of effectiveness providing of the drug abuse prevention and counteraction system at the national level

In the article it is grounded the theoretical and methodological basis of the drug abuse prevention and counteraction system at the national level. Components of its effectiveness providing are defined, including complex mechanism for prevention and counteraction. Propositions are given and problems and questions of further scientific research are outlined.

Key words: drug addiction, system of drug abuse prevention and counteraction, complex mechanism of public policy realization for drug abuse prevention and counteraction, principles, preventive activities, national system of monitoring and evaluation.