

*Шевчук О. М.,
доктор юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОБІГОМ НАРКОТИКІВ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено напрямки удосконалення законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Розглянуто правові конструкції «гармонізація державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» та «адаптація законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», наведено їх авторське визначення. Детально проаналізовано та обґрунтовано внесення змін та доповнень у законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють державний контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Ключові слова: державний контроль, гармонізація законодавства, адаптація законодавства, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Постановка проблеми. На сьогодні процес удосконалення державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів проходить доволі повільно й неефективно. До того ж за сучасних умов спостерігається стійка тенденція до прискореного збільшення загальної кількості нормативно-правових актів, прийнятих у системах законодавчої й виконавчої гілок влади, у результаті чого виникають певні недоліки і невідповідності й у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Виникає потреба приведення законодавства, що регламентує здійснення такого державного контролю, у чітку систему, усунення протиріч шляхом внесення до нього змін і доповнень, а також розроблення проектів нових законодавчих і нормативно-правових актів. Тому дослідження напрямів удосконалення законодавства з питань державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є актуальним та своєчасним.

У юридичній науці окремим питанням удосконалення законодавства щодо державного контролю приділяли увагу українські й зарубіжні вчені, такі як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньов, С.В. Ківалов, М.С. Студенікін, І.Б. Шахов та ін. Стосовно вивчення окремих аспектів державного контролю за обігом наркотиків, В.А. Тимошенко дослідив кримінологічні проблеми екологічної спрямованості державного контролю за наркотиками [1], В.М. Юдін визначив правові засади формування й діяльності органів контролю за обігом наркотиків [2], О.Ю. Абрамов окреслив особливості вдосконалення механізму регулювання обігу наркотичних засобів і психотропних речовин [3], О.М. Насонов з'ясував особливості адміністративно-правового регулювання обігу наркотиків [4]. На жаль, удосконалення законодавства з питань державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у науковій літературі в умовах сьогодення не розглядалися детально.

Метою статті є з'ясування напрямів удосконалення законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні в сучасних умовах, основними з яких є гармонізація та адаптація законодавства.

Викладення основного матеріалу дослідження. Спочатку з'ясуємо зміст конструкції «гармонізація законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів». У термінологічному словнику поняття «гармонізація законодавства» трактується як приведення законодавства держав-членів і країн-неучасників у відповідність до вимог ЄС на підставі правових актів цієї організації. Такий процес може відбуватися у формі адаптації законодавства, імплементації його положень, стандартизації норм тощо [5, с. 15]. Серед науковців триває активна дискусія щодо терміна «гармонізація законодавства». Зауважимо, що одні вчені розглядають його як синонім адаптації, інші вважають його складником останньої або навпаки. Так, Ю.М. Капіца вважає, що гармонізація може означати й досягнення певної ідентичності норм права держав-членів ЄС через прийняття його регламентів і визначення цілей, спільних для цих держав, через прийняття директив організації [6, с. 19]. І.О. Яковюк указує, що гармонізація передбачає процес спільного, узгодженого розвитку національних законодавств, усунення наявних між ними суперечностей і формування мінімальних правових стандартів шляхом утвердження єдиних правових принципів або прийняття окремих правових рішень для зближення правових систем [7, с. 30].

На наше переконання, під гармонізацією законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів варто розуміти приведення законодавства держав-членів і країн-неучасників у відповідність до вимог ЄС на підставі правових актів цієї організації для створення єдиної системи правових норм, що включають комплекс відповідних уніфікованих основних понять і категорій у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Цей процес може відбуватися у формі адаптації законодавства, імплементації його положень, стандартизації норм тощо [5, с. 13]. Наприклад, у 2007 р. у Плані дій «Україна – ЄС» у сфері юстиції, свободи й безпеки встановлено низку погоджених завдань та напрямів співробітництва й імплементації щодо незаконного переміщення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: 1) сприяння міжнародним і внутрішнім зусиллям, координація дій у межах наявних форумів, особливо в рамках структури ООН, для боротьби із глобальною загрозою переміщення й споживання таких засобів, речовин і прекурсорів, зокрема шляхом підписання й ратифікації відповідних міжнародних угод; 2) посилення співпраці щодо протидії незаконному переміщенню зазначених засобів, речовин і їх прекур-

сорів на підставі положень стратегічної Угоди між Європолом і Україною; 3) реалізація національної стратегії з боротьби з переміщенням наркотиків, включаючи розвиток збалансованих підходів, які, відповідно до Стратегії із протидії наркоманії та Плану дій «ЄС – Україна», враховують шкоду від них і необхідність скорочення їх пропозиції та попиту; 4) посилення співпраці у справі запобігання виробництву й переміщенню синтетичних наркотиків і попередженню розповсюдження прекурсорів [8].

Надалі з'ясуємо поняття конструкції «адаптація законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», яке ні в законодавстві, ні в науковій юридичній літературі не визначене, а тому потребує тлумачення і з'ясування співвідношення із суміжними правовими термінами. У перекладі з англійської термін «адаптація» («adaptation») означає «приспособлення», «перероблення» [9, с. 22]. Науковці-правники поняття «адаптація законодавства» розуміють як приспособлення чинних норм національного законодавства до нових міжнародних зобов'язань, узятих на себе державою [10, с. 114]. У законодавстві України ця категорія визначає процес приведення вітчизняних законів та інших нормативно-правових актів відповідно до *acquis communautaire* як процес зближення й поступового приведення національного законодавства України у відповідність із законодавством ЄС [11]. Досліджувану конструкцію «адаптація законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» можливо, на нашу думку, розуміти як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у відповідність з *acquis communautaire*.

Що стосується *acquis communautaire*, то, відповідно до Розділу II Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р., – це правова система ЄС, яка включає акти законодавства цієї організації (але не обмежується ними), прийняті в межах Європейського Співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції і внутрішніх справ. У цьому ж Законі передбачено, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетним складником процесу інтеграції України до ЄС, що також є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Метою ж такої адаптації є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висувуються цією організацією до держав, які мають намір вступити до неї [12].

Отже, адаптувати законодавство з питань державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів потрібно до правової системи ЄС, яка включає акти законодавства цієї організації, прийняті в межах Європейського Співтовариства, Спільної зовнішньої політики й політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ щодо контролю за обігом таких засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Варто відмітити, що у 2014 р. український парламент ратифікував Угоду про асоціацію України і ЄС [13]. У зв'язку із цим виникла потреба адаптувати національне законодавство у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів до вимог ЄС. Із 2013 р. в Україні функціонує Стратегія державної політики щодо наркотиків [14], яка адаптує вітчизняне законодавство до вимог ЄС у рамках асоці-

йованого членства. Однак упровадження її положень ведеться надто повільно, а в деяких напрямках навіть неефективно. Але ж діяльність з адаптації цього законодавства повинна провадитися як складник, інтегральна частина нормотворчої діяльності органів виконавчої й законодавчої влади, Президента України та інших органів, наділених функцією нормотворення, на засадах єдиної системи контролю, планування й координації.

Слід зазначити, що участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти, має велике значення для адаптації законодавства з питань державного контролю, однак деякі норми такого законодавства потребують узгодження з нормами Конвенцій ООН. Україною ратифіковано Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод [15] і Конвенцію про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини [16]. У ст. 49 Основного Закону України задекларовано, що кожен громадянин має право на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування [17].

Законом України від 19 лютого 2009 р. № 1026-VI було затверджено Загальнодержавну програму забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки за напрямом «Розширення сфери застосування методу замісної підтримувальної терапії» (п. 2 Розділу III Плану заходів). Названа Програма передбачає розширення доступу споживачів ін'єкційних наркотиків до замісної підтримувальної терапії [18]. Однак на практиці особи з наркотичною залежністю часто стикаються з відмовою у її наданні або доступі до отримання медичної допомоги [19, с. 111–117; 20, с. 76–77].

Для захисту прав осіб, яким встановлено діагноз «наркоманія» і які потребують лікування, у ч. 1 ст. 14 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР [21] потрібно передбачити текст такого змісту: «Особи, хворі на наркоманію, у разі надання їм наркологічної допомоги користуються правами пацієнтів, передбаченими Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

Крім того, треба вказати, що ст. 21 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР [21] не відповідає вимогам міжнародно-правових актів: підпункту С п. 4 ст. 3 Конвенції 1988 р., у якому закріплено, що «в певних випадках щодо незначних правопорушень Сторони можуть передбачити як альтернативу засудженню або покаранню такі заходи, як перевиховання, відновлення працездатності або соціальна реінтеграція, а також, якщо правопорушник є наркоманом, – його лікування і подальше спостереження за ним» [22] і статті 14 Декларації про керівні принципи зменшення попиту на наркотики: «Метою сприяння соціальної реінтеграції правопорушників, які зловживають наркотиками, у тих випадках, коли це доречно й узгоджується з національними законами і політикою держав-членів, урядам слід розглянути питання про те, щоб як альтернативу засудженню або покаранню або в додаток до покарання застосовувати до осіб, що зловживають наркотиками, заходи, спрямовані на лікування, виховання, подальше спостереження, реабілітацію й соціальну реінтеграцію» [23].

У випадку лікування наркозалежних осіб доцільно передбачити збереження за ними місця роботи або навчання в період проходження примусового лікування, якщо особа проходить

його вперше. Також, стаття 14 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР [21] не відповідає вимогам Рекомендації Ради ЄС 2003/488/ЄС «Про запобігання і зменшення шкоди здоров'ю, пов'язаної з наркотичною залежністю» від 18 червня 2003 р. щодо надання доступу наркозалежним особам, які перебувають у місцях позбавлення волі, до таких самих послуг поза межами указаних місць у спосіб, який не підриває постійних і загальних заходів із попередження надходження наркотиків до місць позбавлення волі [24].

На нашу думку, потрібно доповнити ч. 4 ст. 14 цього Закону таким текстом: «Лікування залежності від наркотичних засобів або психотропних речовин осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, здійснюється у закладах охорони здоров'я, що надають медичну допомогу засудженим, за наявності ліцензії центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, на такий вид діяльності». Для втілення у практику зазначеної норми необхідно розробити і впровадити спільний нормативно-правовий акт Міністерства охорони здоров'я України і Міністерства юстиції України, який урегулював би надання замісної підтримувальної терапії хворим на наркоманію засудженим особам.

Важливо також зазначити, що за сучасних умов для забезпечення здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, який провадить держава і суспільство, необхідна багаторівнева система організації взаємодії й координації забезпечувальних його суб'єктів і чіткий розподіл між ними їх контрольних повноважень.

Разом із тим наголосимо, що ст. 31 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР [25] містить норму, що «контроль за виконанням положень цього Закону здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, органами Національної поліції України, органами доходів і зборів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, іншими органами виконавчої влади в межах їх повноважень, визначених законом».

На нашу думку, у цій статті Закону потрібно детальніше визначити перелік органів, які здійснюють державний контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Також для ефективнішого розподілу контрольних повноважень між суб'єктами державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів пропонується проект Закону «Про організацію здійснення контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів». Важливість і практична значимість указанного проекту закону підсилюється тим, що здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів повинна ґрунтуватися: а) на сформованій системі державних органів, щодо яких чітко встановлені обсяг і порядок реалізації контрольних повноважень; б) з додержанням базових принципів взаємодії органів, що здійснюють контроль; в) із забезпеченням мінімізації втручання останніх у діяльність підконтрольних об'єктів з одночасним збереженням високого рівня ефективності здійснюваних контрольних заходів.

Висновки. Удосконалення законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів повинно проводитись згідно з нормами і

стандартами правової системи ЄС та потребує формування ефективної діяльності органів, що здійснюють контроль, та правоохоронних органів, розширення правової бази, застосування регульованих методів, форм і способів впливу держави, що відповідають європейським стандартам. Вирішення цих проблем підвищить ефективність здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та покращить застосування контрольних заходів.

Література:

1. Тимошенко В.А. Екологічна спрямованість державного контролю за наркотиками: кримінологічні проблеми : [монографія] / В.А. Тимошенко. – К. : Логос, 2012. – 139 с.
2. Юдин В.Н. Правовые основы формирования и деятельности органов по контролю за оборотом наркотиков: теоретико-правовое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / В.Н. Юдин. – М., 2011. – 192 с.
3. Абрамов А.Ю. Совершенствования механизма регулирования оборота наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации : дисс. ... докт. мед. наук : спец. 14.02.03 «Социальная медицина» / А.Ю. Абрамов. – М., 2015. – 316 с.
4. Насонов А.Н. Административно-правовое регулирование оборота наркотических средств и психотропных веществ : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; административный процесс» / А.Н. Насонов. – М., 2008. – 202 с.
5. Законотворчість: Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права. – К. : Ін-т законодавства ВРУ, 2005. – 160 с.
6. Капіца Ю. Наближення законодавства України до законодавства ЄС відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною / Ю. Капіца // Український правовий часопис. – 1999. – Вип. 5. – С. 18–25.
7. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – 2012. – № 4 (71). – С. 29–41.
8. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки : Міжнародний документ від 18 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_956.
9. Мюллер В.К. Англо-русский словарь: 7000 слов и выражений / В.К. Мюллер. – М. : Советская энциклопедия, 1970. – 910 с.
10. Мацко А.С. Міжнародне право : [навчальний посібник] / А.С. Мацко. – 2-ге вид. перероб. і допов. – К. : Вид-во МАУП, 2005. – 216 с.
11. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постановою Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 168.
12. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 1028.
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
14. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2829.
15. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод : Міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 270.
16. Конвенція про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини : Конвенція про права людини та біомедицину : Міжнародний документ від 4 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_334/card6#Public.
17. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

18. Про затвердження Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки : Закон України від 19 лютого 2009 р. № 1026-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 20. – Ст. 621.
19. Муканова А. Права людини в галузі охорони здоров'я : [монографія] / А. Муканова, А. Бущенко. – Х. : Права людини, 2011. – 174 с.
20. Питання сучасної наркополітики України: права людини та доступ до лікування // Одеська правозахисна група «Верітас» – Х. : Права людини, 2011. – 92 с.
21. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Закон України від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.
22. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин : Міжнародний документ від 20 грудня 1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_096.
23. Декларація про керівні принципи скорочення попиту на наркотики : Міжнародний документ від 10 червня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_347.
24. Про запобігання та зменшення шкоди здоров'ю, пов'язаної з наркотичною залежністю : Рекомендації Ради 2003/488/ЄС : Міжнародний документ від 18 червня 2003 р. № 2003/488/ЄС // Офіційний вісник ЄС. – 2003. – L 165. – С. 31.
25. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 60.

Шевчук А. М. Совершенствование законодательства государственного контроля за оборотом наркотиков в Украине

Аннотация. В статье исследованы направления совершенствования законодательства государственного контроля за оборотом наркотических средств, психотропных ве-

ществ и прекурсоров. Рассмотрены правовые конструкции «гармонизация государственного контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров» и «адаптация законодательства государственного контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров», приведено их авторское определение. Подробно проанализированы и обосновано внесены изменения и дополнения в законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие государственный контроль за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Ключевые слова: государственный контроль, гармонизация законодательства, адаптация законодательства, оборот наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Shevchuk O. Improvement of the legislation the state control over the circulation of drugs in Ukraine

Summary. The article examines the directions of legislation improvement of state control over turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors. Reviewed the legal framework for «harmonisation of state control over turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors» and «adaptation of the legislation of state control over turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors» and given the author's definition. Analyzed and justified the introduction of changes and amendments to legislative and normative legal acts, regulating state control over the circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.

Key words: state control, harmonization of legislation, adaptation of legislation, trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.