

Олександр Шевчук,

*асистент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»*

КОНВЕНЦІЙНІ ДЖЕРЕЛА У СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З КОНТРОЛЮ ЗА НАРКОТИКАМИ: становлення та розвиток

У статті висвітлюються питання становлення та розвитку конвенційних джерел у системі законодавства України з контролю за наркотиками, аналізуються особливості такого контролю, обґрунтовується їх практичне значення.

Ключові слова: конвенції, джерела законодавства, наркотичні засоби та психотропні речовини і прекурсорів, державний контроль.

На сьогодні однією з найважливіших проблем є боротьба з незаконним обігом наркотиків. Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН) висловлює глибоку занепокоєність масштабами і тенденцією до зростання незаконного обігу наркотиків, які є серйозною загрозою для здоров'я людей, справляють негативний вплив на економічні, культурні та політичні засади суспільства. За приблизними підрахунками, у світі понад 250 млн осіб вживають наркотики. У поширенні наркоманії вирішальну роль відіграють підступні властивості наркотиків, що можуть тимчасово викликати ейфорію, галюцинації. небезпека поширення наркоманії зумовлюється згубним впливом останньої на свідомість психічно нестійких людей, їх мораль і спосіб життя, а також тісним зв'язком із злочинністю. Матеріальну, інтелектуальну та моральну шкоду, яку завдає суспільству наркоманія, неможливо підрахувати. Це лихо не минуло й Україну. Домінуючою тенденцією розвитку наркотичних проблем в Україні є постійне зростання зареєстрованої кількості хворих на наркотичну залежність. Вона перешкоджає прогресу суспільства, охоплює всі верстви населення, руйнує фізичне та моральне здоров'я молоді, загрожує стабільності генфонду України [1, с. 5], національній безпеці, є чинником, що сприяє вчиненню правопорушень.

Життя та здоров'я людей – найважливіші соціальні цінності, тому контрольній діяльності у сфері охорони здоров'я повинна приділятися належна увага. Однією з ключових сфер медицини є державний контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [2, с. 471]. Оскільки зазначений обіг підлягає заходам контролю, дослі-

дження джерел системи законодавства у цій сфері є важливим, своєчасним та актуальним.

В юридичній науці окремим питанням державного контролю, дослідженню антинаркотичного законодавства приділяли увагу такі українські та зарубіжні вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Настюк, В. Гарашук, Є. Додін, С. Ківалов, С. Стеценко, Л. Вигівська, Ю. Махонін, М. Ходоковський, М. Селіванов, Н. Мірошніченко, Д. Штанько та ін. Однак вивчення системи джерел законодавства (конвенційних норм), що регламентують здійснення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, залишилися поза увагою науковців.

Мета цієї статті – дослідження особливостей становлення та розвитку конвенційних норм законодавства в системі джерел права України, що регламентують здійснення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин.

Законодавство України у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин становить цілісну систему правових норм. Відомо, що найважливішою ознакою системи є структурованість. Отже, для розуміння системи законодавства у сфері наркотичних засобів потрібно насамперед з'ясувати її ієрархію, що формується на основі юридичної сили чинних нормативних актів і в основному визначається системою органів державної влади України й управління.

Серед національних правових джерел адміністративно-правового регулювання обігу наркотичних засобів в Україні виділяють: нормативно-правовий акт; нормативний-правовий договір; правовий звичай; правовий пре-

цедент (судовий і адміністративний) [3, с. 180]. Для цих джерел характерною є класифікація шляхом поділення їх на дві групи: національні та міжнародно-правові. Група міжнародно-правових джерел такого регулювання охоплює угоди (договори) різного рівня та юридичної сили. Першими серед національних джерел адміністративно-правового регулювання обігу наркотичних засобів та психотропних речовин і прекурсорів слід назвати нормативні акти. Ця група правових джерел досить значна. Всі вони утворюють нормативно-правовий масив, на основі якого в Україні здійснюється нормативно-правове регулювання обігу наркотичних засобів.

Основою сучасного правового регулювання обігу наркотичних засобів в Україні є міжнародно-правові акти. До міжнародно-правових джерел адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів, відносяться, перш за все, угоди, укладені або визнані Україною. Це, насамперед, *договори універсального характеру* (наприклад, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р., Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (Віденська конвенція) від 20.12.1988 р. та ін.) і *регіонального значення* (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. та ін.).

Початок контролю за розповсюдженням наркотиків за допомогою правових норм відноситься до XIX–XX ст. Першим кроком у цьому напрямі було скликання Шанхайської опіумної комісії, яка проходила в Шанхаї з 5 по 26 лютого 1909 р. На засіданнях опіумної комісії обговорювалися в основному питання, що відносяться до міжнародної торгівлі опієм, висловлювалися думки про необхідність регулювання торгівлі опієм та поступового її обмеження. Це був початок міжнародного контролю за поширенням наркотичних речовин [4, с. 10].

Процес встановлення міжнародного контролю над наркотиками відбувався всі роки XX ст., починаючи з першої в історії конвенції про наркотики, прийнятої на міжнародній конференції з опіуму в Гаазі (1912 р.) [5, с. 119]. Всі учасники конференції взяли на себе зобов'язання прийняти законодавчі акти, спрямовані на здійснення контролю за виробництвом і поширенням опіуму-сирцю, й обмежити кількість об'єктів, через які здійснюватиметься транспортування опіуму. Зазначимо, що у ній брали участь Росія, Португалія, Персія, Нідерланди, Японія, Італія, Англія, Франція, Китай, США, Німеччина, Індія.

У 1925 р. антинаркотична діяльність у світі привела до прийняття Міжнародної кон-

венції з опіуму та створення Центрального постійного комітету з опіуму. Через шість років у Женеві (13.06.1931 р.) підписана і вступила в дію у 1933 р. міжнародна Конвенція з обмеження виробництва та регулювання розподілу наркотичних засобів, було сформовано Контрольний орган з наркотичних засобів, уперше була здійснена спроба оцінити світові потреби лікарських наркотичних засобів та об'єктів їх дослідження. 28.06.1936 р. у Женеві укладена Конвенція про боротьбу з незаконним обігом небезпечних лікарських засобів. Завдяки політичним зусиллям Ліги Націй усі три конвенції прийнято в Женеві. Вони мали такі позитивні наслідки: світове виробництво наркотиків обмежено до обсягу, що задовольняє наукові та медичні потреби; введено систему контролю за дозволами на імпорт і експорт наркотиків; обґрунтоване встановлення суворих заходів у сфері незаконного обігу наркотиків [6].

Після Другої світової війни створена ООН, якій були передані повноваження та функції, що раніше виконувала Ліга Націй (Протокол 1946 р.). Протоколи ООН передбачали національний і міжнародний контроль за обігом деяких синтетичних лікарських засобів, що викликають звикання, крім наркотиків рослинного походження, які контролювалися у попередні десятиліття (1948 р. і 1953 р.). Тепер право на експорт опію надавалося обмеженому списку держав. З цього часу в ООН наша країна посіла в політиці щодо контролю над наркотиками одне з перших місць [6].

У 40–50-х роках XX ст. була сформована міжнародна система контролю над наркотиками, яка потребувала істотного відновлення. Кардинально її модернізовано у 1961 р. із прийняттям Єдиної конвенції про наркотичні засоби; утворено Міжнародний комітет із контролю над наркотиками (далі – МККН). Засновано в ООН також інші організаційні структури, але Комісія з наркотичних засобів Економічної та Соціальної Ради ООН (далі – Комісія) стала вищим органом у цій галузі. Отже, механізм міжнародного контролю був спрощений із створенням МККН, який згодом став здійснювати контроль і над психотропними речовинами та прекурсорами.

Міжнародне антинаркотичне законодавство складається з трьох основних конвенцій ООН про контроль над наркотиками: Єдина конвенція про наркотичні засоби 1961 р.; Конвенція про психотропні речовини 1971 р.; Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р. На сьогодні підписано 13 різних міжнародних конвенцій і протоколів, що регулюють виробництво, обіг і споживання наркотиків. Основні з них – Єдина Конвенція 1961 р., Конвенція 1971 р. і Конвенція 1988 р.,

які визначають «світовий порядок» у цій сфері ратифіковані відповідно 148, 131 і 101 державою, що свідчить про глобальний режим контролю над наркотиками. Дві перші з них присвячені легальному (законному) обігу наркотичних засобів, третя – заходам протидії їх незаконному обігу. Багато положень зазначених конвенцій схожі. Так, згідно із ст. 2 Єдиної Конвенції 1961 р. заходами контролю підлягають наркотичні засоби залежно від того списку, в який вони включені (список I, список II, список III або список IV). Згідно із ст. 3 Конвенції 1961 р. передбачена можливість зміни будь-якого із вказаних списків в окремих випадках, коли будь-яка Сторона або Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) нададуть Генеральному Секретареві ООН відповідні відомості. Якщо ВООЗ вважає, що певна речовина ще не включена в якийсь із списків, але може бути предметом зловживання та викликати такі самі шкідливі наслідки, що й наркотичні засоби, включені до списку I або до списку II, або може бути перетворена на наркотичний засіб, вона повідомляє про це у своєму висновку Комісії, яка може постановити, що дану речовину слід додати до списку I або до списку II. Аналогічний порядок щодо психотропних речовин встановлений ст. 2 Конвенції 1971 р. Крім того, відповідно до Конвенції 1971 р. істотно розширена сфера охоплення системи міжнародного контролю за наркотичними засобами, в яку включені галюциногени, стимулятори та седативно-гіпнотичні засоби.

Згідно із ст. 21 Єдиної Конвенції 1961 р. загальна кількість кожного наркотичного засобу, виготовленого та введеного будь-якою країною або територією протягом будь-якого року, не повинна перевищувати суми кількостей:

- спожитих для медичних і наукових цілей;
- використаних для виготовлення інших наркотичних засобів, препаратів, включених до списку III, і речовин, на які не поширюється Єдина Конвенція 1961 р.;
- вивезених засобів;
- доданих до складських запасів із метою доведення таких до дозволеного рівня;
- придбаних для спеціальних цілей.

Статтею 29 Єдиної Конвенції 1961 р. встановлено, що виготовлення наркотичних засобів здійснюється за ліцензіями (за винятком випадків, коли виготовлення здійснюється державними підприємствами). Сторони Конвенції зобов'язані контролювати всіх осіб і підприємства, що виготовляють наркотичні засоби; підприємства та приміщення, в яких таке виготовлення може мати місце; вимагати, щоб виготовлювачі наркотичних засобів отримували періодичні дозволи з точ-

ним зазначенням видів і кількостей наркотичних засобів, які вони мають право виготовляти. Аналогічні положення і щодо психотропних речовин містить ст. 8 Конвенції 1971 р.

Відповідно до ст. 30 Єдиної конвенції 1961 р. та статей 8–10 Конвенції 1971 р. торгівля цими засобами та речовинами, їх розподіл також мають здійснюватися за ліцензіями (за винятком державних підприємств). Крім згаданих заходів контролю, Сторони зобов'язані вимагати пред'явлення медичних рецептів для доставки або видачі наркотичних засобів або психотропних речовин окремим особам (крім випадків здійснення дозволених терапевтичних функцій). Сторони повинні вимагати, щоб на етикетках, під якими наркотичні засоби надходять у продаж, точно вказувалося в одиницях ваги чи у відсотках вміст наркотичних засобів (вимога може не застосовуватися до наркотиків, що відпускаються за рецептом лікаря).

Згідно із ст. 31 Єдиної Конвенції 1961 р. та ст. 12 Конвенції 1971 р. Сторони повинні контролювати за допомогою ліцензій ввезення та вивезення наркотичних засобів і психотропних речовин; у всіх осіб і підприємств, що здійснюють таке ввезення або вивезення, необхідно вимагати отримання окремого свідоцтва на ввезення або дозволу на вивезення для кожного випадку. Перед видачею дозволу на вивіз Сторони вимагають подання ввізного свідоцтва, виданого владою країни, яка ввозить, в якому має бути засвідчено, що ввезення зазначеного в ньому наркотичного засобу або психотропної речовини дозволене.

Статтею 4 Конвенції 1971 р. встановлено, що стосовно психотропних речовин (крім включених до списку I) Сторони можуть дозволити особам, які подорожують із однієї країни в іншу, мати при собі для особистого користування невелику кількість препаратів (кожна Сторона має право впевнитися в тому, що вони отримані законним шляхом); використання таких речовин у промисловості для виготовлення не психотропних речовин, застосування до них заходів контролю до тих пір, поки такі психотропні речовини не набудуть такого стану, за якого практично не матиме місця зловживання цими речовинами або їх вилучення; використання таких речовин при дотриманні відповідних заходів контролю.

Крім того, у Єдиній Конвенції 1961 р., присвяченій наркоманії, йдеться про три основні фактори шкоди, що наркотики завдають суспільству: *соціальний* – суспільство втрачає своїх найбільш активних, у розквіті сил громадян, що завдає йому виражений соціальний і економічний збиток; *медичний* – розвивається психічна та фізична залежність від наркотику, завдається шкода суспільству, роди-

ції, самому наркоману; *юридичний* – пропозиція світової спільноти переслідувати в кримінальному порядку всіх осіб, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків.

Висновки

Процес становлення конвенційних джерел у системі законодавства України з контролю за наркотиками можна розділити на етапи: *перший* – 1909–1939 рр. – встановлення міжнародного контролю над наркотиками; *другий* – 1940–1960 рр. – формування міжнародної системи контролю над наркотиками, що потребувало істотного відновлення; *третій* – з 1961 р. по теперішній час – сучасна система міжнародного контролю за наркотиками.

Конвенції ООН із наркотиків мають велике практичне значення, адже вони:

є єдиною основою для законодавства з наркотиків у більшості країн;

вводять у всьому світі адміністративний контроль за обігом небезпечних для здоров'я засобів, що викликають залежність;

є перешкодою для неконтрольованої торгівлі наркотиками;

підтримують систему збору даних про стан справ у тому, що стосується наркоситуації;

є юридичною основою для міжнародної співпраці поліції та митних служб;

пропонують шляхи для обміну досвідом про те, як відбувається зловживання різними речовинами, що викликають сп'яніння, про небезпечні для здоров'я наслідки, про нові форми зловживання;

є перешкодою на шляху зусиль деяких країн легалізувати наркотики як засіб насолоти.

Запропонований аналіз особливостей конвенційних джерел у системі законодавства України з контролю за наркотиками може стати підґрунтям для подальшого теоретичного дослідження, сприятиме усуненню протиріч при здійсненні державного контролю в цій сфері та протидії незаконному обігу наркотичних засобів, поширенню наркоманії, а також у подальшому вдосконаленню антинаркотичного законодавства України.

Список використаних джерел

1. *Організований наркобізнес* (поняття, форми, підстави кримінальної відповідальності) / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, Л. В. Дороні та ін.; За ред. Ю. В. Бауліна, Л. В. Дороні. – Х., 2005. – 256 с.

2. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України. – К., 2009. – 640 с.

3. *Загальна теорія держави і права* / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. – Х., 2010. – 584 с.

4. *Анисимов Л. П.* Наркотики: правовий режим. – Л., 1972. – 143 с.

5. *Ходоковський М. Б.* Розвиток конвенційних норм міжнародного права, які регулюють вироблення, розподіл і застосування наркотичних речовин // Вісник Київськ. ун-ту. Серія право. – 1969. – № 9. – С. 119–125.

6. *Участь України в міжнародному співробітництві з контролю за наркотиками* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrainianpravo.narod.ru/probeni_borotbi_z_zlochinstvu/uchast_ukrani_v_mizhnarodnomu_spvrobnitstv_z_kontrolyu_za_narkotikami/.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2013 р.

The article is devoted to the topical questions of formation and development of conventional sources in the system of legislation on drug contro in Ukraine. Detailed features for control, specified in the conventions and justified their practical value.

В статье рассматриваются вопросы становления и развития конвенционных источников в системе законодательства Украины по контролю за наркотиками, анализируются особенности такого контроля, обосновывается их практическое значение.

