

В. В. Давиденко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативного розшуку Харківського національного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0001-4091-3248

СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН, ЇХ АНАЛОГІВ АБО ПРЕКУРСОРІВ В УКРАЇНІ

У статті здійснено дослідження кола суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів в Україні. Зауважено, що науковці пропонують різні підходи до класифікації суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, серед яких можна виділити такі критерії класифікації, як: за рівнем впливу (міжнародні, національні та місцеві органи), рівнем компетенції (загальної, спеціальної та змішаної), за функціональними компетентностями (законодавчі, виконавчі, правоохоронні та ін.). Підкреслено, що сучасна державна політика у сфері контролю за обігом наркотичних засобів та протидії їх незаконному розповсюдженню реалізується широким колом суб'єктів, серед яких можна відмітити законодавчі, виконавчі та правоохоронні органи, що забезпечують стратегічне управління, нормативно-правове регулювання, координацію та безпосередню боротьбу з наркозлочинністю. Визначено, що важливу роль також відіграють медичні та реабілітаційні заклади, міжнародні інституції, громадські організації та органи місцевого самоврядування, які сприяють профілактиці, лікуванню та соціальної адаптації осіб, залежних від наркотичних речовин. Запропоновано критерії класифікації суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів (за рівнем юрисдикції, за функціональним призначенням, за рівнем компетенції).

Окреслено, що система протидії незаконному обігу наркотичних засобів в Україні має низку недоліків, серед яких дублювання функцій державних інституцій, недостатня координація між правоохоронними, виконавчими та реабілітаційними органами, слабка взаємодія з міжнародними структурами, застарілі механізми боротьби з наркозлочинністю, відсутність єдиної державної політики щодо легального обігу наркотиків у медичних цілях та недостатнє залучення громадських організацій до профілактики і реабілітації. Запропоновано внесення змін на законодавчому рівні до кола суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, які би розширювали перелік суб'єктів, змінюючи концепцію закону в даній сфері.

Ключеві слова: протидія, запобігання, незаконний обігу наркотичних засобів, психотропні речовини, прекурсори, наркозлочинність.

V. V. Davydenko. Subjects of counteraction to illicit trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors in Ukraine

The article examines the range of subjects of counteraction to illicit trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors in Ukraine. It is noted that scientists offer different approaches to the classification of the subjects of counteraction to drug trafficking, among which such criteria of classification as: by the level of influence (international, national and local authorities), level of competence (general, special and mixed), on functional competences (legislative). It is emphasized that modern state policy in the field of drug trafficking and counteracting their illegal distribution is implemented by a wide range of entities, including legislative, executive and law enforcement agencies providing strategic management, regulatory regulation, coordination and direct fighting. It is determined that medical and rehabilitation institutions, international institutions, public organizations and local self-government bodies, which contribute to the prevention, treatment and social adaptation of persons dependent on narcotic substances, also play an important role. The criteria for classifying the subjects of counteraction to illicit drug trafficking (by level of jurisdiction, for functional purpose, by level of competence) are proposed. It is outlined that the system of counteracting illicit drug trafficking in Ukraine has a number of shortcomings, including duplication of functions of state institutions, insufficient coordination between law enforcement, executive and rehabilitation bodies, poor interaction with international structures, outdated mechanisms for combating drugs and non-Prevention and rehabilitation. It is proposed to amend the legislative level to the circle of the subjects of counteraction to illicit drug trafficking, which would expand the list of subjects, changing the concept of law in the field.

Key words: counteraction, prevention, illicit trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances, precursors, drug crime.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку Україна володіє розгалуженою системою суб'єктів, які здійснюють заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. Так, відповідно до частини 1 статті 3 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та зловживання ними», механізм реалізації заходів у цій сфері передбачає, що «протидію незаконному обігу наркотичних

засобів, психотропних речовин і прекурсорів здійснюють Національна поліція, Служба безпеки України, Офіс Генерального прокурора, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах захисту державного кордону, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу та інші органи виконавчої влади в межах наданих їм законом повноважень» [1].

Однак, на нашу думку, наведений перелік суб'єктів потребує доповнення та уточнення, адже, розширення визначеного в законодавстві кола суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів є важливим для забезпечення комплексного, міжвідомчого та міжнародного підходу до боротьби з наркозлочинністю, підвищення ефективності координації між державними, правоохоронними, місцевими та громадськими інституціями, а також адаптації національної політики до сучасних викликів і міжнародних стандартів.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження правового статусу суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів в Україні здійснювали у своїх працях такі науковці, як: А.В. Галюк [1], А.М. Волощук [2;3], А.П. Закалюка [4], С.М. Павкович [5]; Б.А. Підгорний [6] та ін.

Метою статті є дослідження кола суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Класифікація суб'єктів, які беруть участь у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, має значення для чіткого визначення їхніх повноважень, координації дій та підвищення ефективності правоохоронних заходів. Науковці висловлюють різні підходи щодо систематизації таких органів. Однією з точок зору є поділ суб'єктів на кілька рівнів: міжнародні організації та інституції, що здійснюють координацію та нагляд за глобальною боротьбою з наркотиками; національні державні органи центрального рівня, які розробляють і впроваджують державну політику у сфері контролю за обігом наркотичних засобів; а також регіональні та місцеві органи, що реалізують заходи на практичному рівні [1, с. 3].

Згідно з позицією Б.А. Підгорного, залежно від характеру повноважень, суб'єктів протидії незаконному обігу наркотиків можна поділити на три основні групи:

1. Органи загальної компетенції, які мають широкі управлінські функції та визначають стратегічні напрями політики у цій сфері (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації).

2. Органи спеціальної компетенції, для яких боротьба з незаконним обігом наркотичних речовин є основним завданням, третя група охоплює суб'єктів змішаної компетенції, які, поряд з іншими функціями, здійснюють заходи з протидії наркозлочинності (Національна поліція України, Служба безпеки України, Офіс Генерального прокурора тощо) [6, с.8].

На думку Закалюка А. П., до переліку «суб'єктів, які здійснюють заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів», належать вищі органи державної влади, зокрема, Президент України, Верховна Рада та Кабінет Міністрів України. Крім того, до цієї категорії входять міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, прокуратура, а також державні установи та підприємства, чия діяльність пов'язана з вирощуванням, обігом та контролем наркотиковмісних рослин [4, с. 40].

Альтернативну класифікацію пропонує А.М. Волощук, який виділяє серед суб'єктів протидії міжнародні організації, міжвідомчі координаційні структури, правоохоронні органи, судові інституції, заклади охорони здоров'я та соціального забезпечення, громадські об'єднання, а також інші органи, що беруть участь у боротьбі з незаконним обігом наркотичних речовин [2].

Концепція сучасної державної політики у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, боротьби з їх незаконним розповсюдженням та протидії наркоманії передбачає участь у її формуванні та реалізації широкого кола суб'єктів, які мають значний вплив на формування та реалізацію державної політики у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів:

1. Законодавчі органи, такі як Верховна Рада України, відіграють ключову роль у створенні нормативно-правового підґрунтя боротьби з наркозлочинністю, розробці нових законів та їх адаптації до міжнародних стандартів.

2. Президент України як глава держави здійснює стратегічне керівництво у сфері національної безпеки та затверджує ключові документи, що регулюють політику у цій сфері.

3. Кабінет Міністрів України, який забезпечує реалізацію державної політики, координує діяльність виконавчих органів та ухвалює постанови, що регламентують заходи боротьби з незаконним обігом наркотиків (наприклад, Міністерство охорони здоров'я України відповідає за виробництво, контроль якості та медичне застосування наркотичних лікарських засобів, а також за лікування та реабілітацію наркозалежних осіб, водночас профілактичні та соціальні програми реалізуються Міністерством освіти і науки України, Міністерством соціальної політики та іншими органами виконавчої влади).

Контроль за обігом наркотичних засобів, координація діяльності органів виконавчої влади, а також співпраця з міжнародними інституціями здійснюється Державною службою України з лікарських засобів

та контролю за наркотиками, а безпосередню боротьбу з незаконним обігом наркотиків та оперативно-розшукові заходи виконують правоохоронні органи.

Окрему роль відіграють медичні та реабілітаційні заклади, незалежно від їх форми власності, що забезпечують лікування, профілактику та паліативну допомогу пацієнтам, які потребують знеболюючих препаратів. На рівні регіонів і територіальних громад контроль за виконанням законодавства у сфері обігу наркотиків здійснюють органи місцевого самоврядування.

Дослідження норм чинного законодавства України, що регулює обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, дає підстави для висновку, що серед суб'єктів, відповідальних за протидію їх незаконному обігу, законодавець виокремлює кілька груп залежно від обсягу їхніх повноважень.

Першу групу складають органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати контроль та заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів (центральний орган виконавчої влади, який відповідає за реалізацію державної політики у зазначеній сфері, Національна поліція України, органи доходів і зборів, центральний орган виконавчої влади, що здійснює регулювання у сфері охорони здоров'я, а також інші органи виконавчої влади, які виконують відповідні функції в межах, визначених законодавством) [7].

З урахуванням аналізу наведених положень можна запропонувати таке визначення: суб'єкти протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів – це сукупність державних органів, правоохоронних структур, спеціалізованих установ, громадських організацій та міжнародних інституцій, наділених відповідними повноваженнями та функціями, спрямованими на запобігання, виявлення, припинення та розслідування правопорушень у сфері незаконного обігу цих речовин.

Положення Порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, а також контролю за їх обігом (пункт 45), нагляд за дотриманням суб'єктами господарювання законодавчих вимог у цій сфері здійснюють Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Міністерство охорони здоров'я України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Державна митна служба України, а також інші уповноважені органи виконавчої влади в межах визначених законом повноважень [8].

Органи виконавчої влади, відповідальні за контроль обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, у разі виявлення порушень законодавчих вимог вживають необхідні заходи для їх усунення в межах своєї компетенції. Якщо ж встановлюються ознаки адміністративного або кримінального правопорушення, вони зобов'язані передавати відповідну інформацію або матеріали до правоохоронних органів, що займаються протидією незаконному обігу цих речовин.

Другу групу становлять органи, безпосередньо відповідальні за протидію незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (Національна поліція України, СБУ, Офіс Генерального прокурора, центральний орган виконавчої влади, що відповідає за формування та реалізацію державної податкової та митної політики, а також інші центральні органи виконавчої влади, які здійснюють державну політику у сферах захисту державного кордону, контролю за обігом наркотичних засобів та протидії їх незаконному розповсюдженню) [7]. Зауважені органи в т.ч. координують діяльність відповідних суб'єктів у цій сфері загалом [7].

До третьої групи належать органи виконавчої влади, які відповідно до законодавства наділені повноваженнями щодо здійснення заходів із боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Вони здійснюють оперативно-розшукову діяльність, реалізують функції з виявлення, попередження та розкриття злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних речовин. До цієї категорії відносяться правоохоронні органи, що безпосередньо протидіють наркозлочинності та здійснюють кримінальне переслідування осіб, причетних до таких правопорушень [7].

Оскільки система суб'єктів, залучених до боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів в Україні, має структуровану вертикальну та горизонтальну ієрархію, що забезпечує її функціональну збалансованість, доцільним є детальний аналіз ролі та місця ключових учасників цього процесу в даній системі. Саме ґрунтовний розгляд функціонального розподілу повноважень дозволить не лише виявити можливі прогалини у правовому регулюванні їх компетенції, а й розробити комплексні підходи до вдосконалення законодавчих норм і механізмів правозастосування, що в свою чергу сприятиме формуванню ефективної державної політики у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів.

Водночас значна кількість державних інституцій, задіяних у протидії незаконному обігу наркотичних речовин, а також складність їхньої взаємодії між собою негативно впливають на ефективність функціонування цієї системи. Зокрема, аналіз системи суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів дозволяє виявити низку недоліків, що знижують її ефективність:

1) багаторівнева структура управління та велика кількість залучених органів спричиняють дублювання функцій і розмитість відповідальності;

2) недостатньо ефективна взаємодія між правоохоронними органами, органами виконавчої влади та реабілітаційними установами;

3) взаємодія з міжнародними організаціями, такими як Інтерпол, Європол та ООН, залишається недостатньо ефективною через обмежені можливості обміну інформацією та низький рівень імплементації міжнародних стандартів;

4) застарілі механізми боротьби з наркозлочинністю, зокрема, відсутність комплексного підходу, який би включав сучасні методи превентивних заходів, зменшує загальну ефективність боротьби з проблемою;

5) відсутність єдиної державної політики щодо легального обігу наркотичних засобів у медичних цілях та контролю за їх розповсюдженням;

6) недостатня участь громадських організацій у реалізації профілактичних та реабілітаційних заходів на ін.

На основі розширеного підходу до визначення суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів їх класифікацію пропонуємо здійснювати за наступними критеріями:

1. За рівнем юрисдикції:

1) міжнародні суб'єкти – міжнародні організації, що здійснюють координацію та співпрацю у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків (ООН, Європол, Інтерпол, ВООЗ тощо);

2) національні суб'єкти – державні органи України, відповідальні за реалізацію державної політики та правоохоронні заходи (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, правоохоронні органи тощо);

3) регіональні та місцеві суб'єкти – органи місцевого самоврядування, які беруть участь у реалізації профілактичних програм та забезпеченні соціальної підтримки осіб, схильних до наркозалежності.

2. За функціональним призначенням:

1) суб'єкти нормативно-парового регулювання – установи, що розробляють і приймають нормативно-правові акти у сфері контролю за обігом наркотичних засобів (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);

2) суб'єкти контролю та координації – органи, що здійснюють регулювання, моніторинг та контроль за дотриманням законодавства (Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Міністерство охорони здоров'я України);

3) правоохоронні суб'єкти – установи, що здійснюють безпосередню боротьбу з наркозлочинністю, оперативно-розшукову діяльність та кримінальне переслідування правопорушників (Національна поліція України, Служба безпеки України, Офіс Генерального прокурора України, Державна митна служба України);

4) суб'єкти профілактики, лікування та реабілітації – організації, що займаються запобіганням наркозалежності, наданням медичної допомоги та соціальною адаптацією наркозалежних осіб (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики України, реабілітаційні центри, громадські організації).

3. За рівнем компетенції:

1) органи загальної компетенції – державні органи, що формують загальну політику у сфері боротьби з наркотиками та забезпечують її виконання (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування);

2) органи спеціальної компетенції – державні установи, діяльність яких безпосередньо пов'язана з боротьбою з незаконним обігом наркотичних засобів та реалізацією спеціалізованих заходів (Національна поліція України, Служба безпеки України, Офіс Генерального прокурора України, Державна митна служба України);

3) органи змішаної компетенції – організації, що виконують функції як у сфері регулювання, так і в оперативному контролі та профілактиці наркозлочинності (Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, громадські організації).

Враховуючи особливості діяльності зазначених суб'єктів, їх класифікація сприяє більш чіткому визначенню функціонального розподілу повноважень та сприяє оцінці ефективності реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин. Зауважене дозволяє нам внести наступні пропозиції змін до законодавства в сфері правового регулювання переліку суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, а саме, ч. 1 ст. 3 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та зловживанню ними» від 15.02.1995 р. викласти у наступному формулюванні «1) Президент України; 2) Верховна Рада України; 3) Кабінет міністрів України; 4) Національна поліція України; 5) Служба безпеки України; 7) Офіс Генерального прокурора України; 8) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику; 9) центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах захисту державного кордону, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу та інші органи виконавчої влади в межах наданих їм законом повноважень, громадські організації правоохоронної спрямованості, громадяни».

Висновки. Науковці пропонують різні підходи до класифікації суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, серед яких можна виділити такі критерії класифікації, як: за рівнем впливу (міжнародні,

національні та місцеві органи), рівнем компетенції (загальної, спеціальної та змішаної), за функціональними компетентностями (законодавчі, виконавчі, правоохоронні та ін.). Сучасна державна політика у сфері контролю за обігом наркотичних засобів та протидії їх незаконному розповсюдженню реалізується широким колом суб'єктів, серед яких можна відмітити законодавчі, виконавчі та правоохоронні органи, що забезпечують стратегічне управління, нормативно-правове регулювання, координацію та безпосередню боротьбу з наркозлочинністю. Важливу роль також відіграють медичні та реабілітаційні заклади, міжнародні інституції, громадські організації та органи місцевого самоврядування, які сприяють профілактиці, лікуванню та соціальній адаптації осіб, залежних від наркотичних речовин. Класифікація суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів включає наступні критерії: 1) за рівнем юрисдикції (міжнародні суб'єкти, національні суб'єкти, регіональні та місцеві суб'єкти); 2) за функціональним призначенням (суб'єкти нормативно-правового регулювання, суб'єкти контролю та координації, правоохоронні суб'єкти, суб'єкти профілактики, лікування та реабілітації); 3) за рівнем компетенції (органи загальної, спеціальної та змішаної компетенції).

Система протидії незаконному обігу наркотичних засобів в Україні має низку недоліків, серед яких дублювання функцій державних інституцій, недостатня координація між правоохоронними, виконавчими та реабілітаційними органами, слабка взаємодія з міжнародними структурами, застарілі механізми боротьби з наркозлочинністю, відсутність єдиної державної політики щодо легального обігу наркотиків у медичних цілях та недостатнє залучення громадських організацій до профілактики і реабілітації.

Актуальним вважається внесення змін на законодавчому рівні до кола суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, які би розширювали перелік суб'єктів, змінюючи концепцію закону, оскільки важливим є залучення до протидії не лише виконавчих та правоохоронних органів, але й законодавчих інституцій, органів державної влади стратегічного рівня, а також громадських організацій, що сприятиме комплексному та скоординованому підходу до боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів.

Список використаних джерел:

1. Галюк А.В. Основні форми взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами державної влади, населенням, територіальними громадами, інститутами громадянського суспільства та засобами масової інформації з метою зменшення наркозалежності серед населення України. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 12–13 квіт. 2019 р. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 90–93.
2. Волощук А.М. Державно-правова політика протидії незаконному обігу наркотиків в Україні: монографія. Одеса, ОДУВС, 2012. 328с.
3. Волощук А.М. Державно-правова політика протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: Київ, 2011. 42 с.
4. Наркозлочинність: кримінологічна характеристика та запобігання: [наук.-практ. посібник] / за заг. ред. А. П. Закалюка. Київ, 2006. 296 с.
5. Павкович С.М. Адміністративні повноваження національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів: генеза наукових поглядів та правове забезпечення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 4. С. 302–308.
6. Підгорний Б.А. Адміністрування протидії незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук. Харків, 2016. 22 с.
7. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та зловживання ними: Закон України від 15.02.1995 р. № 62/95-ВР <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Про деякі питання провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів: наказ Міністерства внутрішніх справ України: від 10 січ. 2018 р. № 9. *Офіційний вісник України*. 2018. № 20. Ст. 669.