

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

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАРКОКОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION DRUG CONTROL IN UKRAINE AND WAYS OF THEIR SOLUTION

У статті розкриваються проблеми правового регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та шляхи їх вирішення. Розглядаються пропозиції щодо внесення змін і доповнень в законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють здійснення наркоконтролю.

Ключові слова: державний контроль, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, удосконалення законодавства, проблеми правового регулювання.

В статье раскрываются проблемы правового регулирования государственного контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, путем их решения. Рассматриваются предложения по внесению изменений и дополнений в законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие осуществление наркоконтроля.

Ключевые слова: государственный контроль, оборот наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, усовершенствование законодательства, проблемы правового регулирования.

In the article the problems of legal regulation of state control over turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and their solutions. Considers proposals for changes and amendments in legislative and normative-legal acts regulating the implementation of drug control.

Key words: state control in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors, improvement of the legislation, problems of legal regulation.

Поширення наркоманії, як у світі, так і в Україні, є однією із найгостріших суспільних проблем, нерозв'язання якої призводить до заподіяння шоди здоров'ю людини. За даними Управління ООН із наркотиків і злочинності, у світі у 2010 р. нарахувалося близько 230 млн. людей [1, с. 5], а вже у 2013 р. – 246 млн., які мали досвід вживання наркотичних засобів чи психотропних речовин [2]. Станом на 2016 р. 110 млн. осіб зловживають ними і 25 млн. страждають наркотичною залежністю [3]. У Все світній доповіді ООН про наркотики за 2010 р. підкреслюється, що за споживанням опіатів Україна посідає 3-те місце в Європі [4].

В Україні у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів інтенсивно набуває актуальності проблематика щодо неефективної діяльності органів виконавчої влади, низького рівня їх міжвідомчої координації і практичної взаємодії, відсутності належного контролю за виробництвом, виготовленням, придбанням, зберіганням, відпуском, обліком, перевезенням і пересиланням таких засобів, речовин і прекурсорів. Спостерігається значне збільшення чисельності осіб, що вживають наркотичні засоби або психотропні речовини без медичних показань.

Окремим питанням правового регулювання державного контролю приділяли увагу українські та зарубіжні вчені, зокрема В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Горщенев, М.С. Студенікін, І.Б. Шахов та ін. Вивченням деяких аспектів державного контролю за обігом нарко-

тиків займалися В.А. Тимошенко [5], В.М. Юдін [6], О.Ю. Абрамов [7], О.М. Насонов [8] та ін. На жаль, дослідження проблем правового регулювання державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів докладно не здійснювались.

Метою статті є дослідження проблем правового регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні та шляхи їх вирішення.

Однією із важливих проблем правового регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є те, що не всі норми національного законодавства адаптовані до вимог законодавства Європейського Союзу. На наше переконання, правову конструкцію «адаптація законодавства державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» слід 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* [9, с. 23]. Відзначимо, що у 2014 р. український парламент ратифікував Угоду про асоціацію України і ЄС [10]. У зв'язку з 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 на період до 2020 року [11], яка частково адаптує вітчизняне

законодавство до вимог ЄС у рамках асоційованого членства. Однак упровадження її положень ведеться надто повільно, а в деяких напрямах навіть неефективно.

Перейдемо до термінології, яка потребує певного коригування і доповнення. На наш погляд, потребує урегулювання розмежування термінів «наркотичні засоби» (ст. 1) [12], «наркотичні лікарські засоби» [11; 13] і «наркотичні (психотропні) лікарські засоби», адже базові терміни мають бути зрозумілими, точними, коректними, не повинні трактуватися двояко. Під час розмежування вищеперелічених категорій більш вдалим вбачається застосування загальної для цих понять конструкції «лікарські засоби, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори».

Потрібно враховувати також, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про лікарські засоби» № 60/95-ВР від 15 лютого 1995 р. лікарський засіб – це будь-яка речовина (або комбінація речовин – одного або декількох активних фармацевтичних інгредієнтів та допоміжних речовин), яка має певні властивості й призначена для лікування (або профілактики) захворювань у людей, чи будь-яка речовина (або комбінація речовин – одного або декількох активних фармацевтичних інгредієнтів та допоміжних речовин), яка може бути призначена для запобігання вагітності, відновлення, корекції чи зміни фізіологічних функцій у людини шляхом здійснення фармакологічної, імунологічної або метаболічної дії або для встановлення медичного діагнозу. У вказаному Законі зазначено, що наркотичні лікарські засоби – це лікарські засоби, які згідно із законодавством віднесені до наркотичних [13].

Пропонуємо внести доповнення до Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» № 60/95-ВР від 15 лютого 1995 р. [12], а саме його ст. 1 доповнити дефініцією конструкції «лікарські засоби, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори»: це лікарські засоби, які у своєму складі містять наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, внесені до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, мають певні властивості та призначенні для використання у медичній практиці.

Невирішеним залишається питання розуміння терміна «наркотики», який на законодавчому рівні не розкривається, незважаючи на те, що його включене до змісту міжнародних правових та інших нормативних документів, наукової і навчальної юридичної літератури, ним оперують учені, правозахисники, населення, він є предметом низки дисертаційних досліджень. У Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року визначено, що наркотики – це хімічні речовини рослинного або синтетичного походження, які викликають зміну психічного стану людини, систематичне вживання яких формує залежність від них; наркотиками у широкому значенні є наркотичні засоби, психотропні речовини, їхні аналоги і прекурсори, обіг яких регулюється законодавством [11].

Серед практичних працівників контролюючих і правоохоронних органів тлумачення цього терміна значною мірою є довільним. Під наркотиками розуміються речовини, споживання яких викликає наркотичне сп'яніння і призводить до хворобливої залежності організму людини. Більшість таких суб'єктів вважає, що поняття «наркотики» й «наркотичні засоби» є синонімами, що застосовуються у науковому (медичному) або нормативному розумінні, а в повсякденному спілкуванні можна оперувати терміном «наркотики». Але ж, як відомо, будь-яка невизначеність у тлумаченні юридичного значення загальновживаних термінів завжди призводить до різного розуміння їхнього змісту з боку правозастосування і суб'єктів правового впливу. У зв'язку з вищевказаним вважаємо за доцільне до ст. 1 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» № 60/95-ВР від 15 лютого 1995 р. [12] внести доповнення такого змісту: «наркотики – це хімічні речовини рослинного чи синтетичного походження, що викликають зміну психічного стану людини, систематичне вживання яких формує залежність від них; наркотиками у широкому значенні є наркотичні засоби, психотропні речовини, їхні аналоги і прекурсори, обіг яких регулюється законом».

У нормативно-правовому регулюванні невирішеним залишається питання віднесення наркоманії до соціально небезпечних хвороб в Україні. А тому потрібно внести зміни до наказу МОЗ України «Про затвердження Переліку особливо небезпечних, небезпечних інфекційних та паразитарних хвороб людини і носійства збудників цих хвороб» № 133 від 19 липня 1995 р. [14], у якому передбачити категорію «особливо соціально-небезпечні хвороби» і включити до неї таке захворювання, як наркоманія.

Низка проблем виникає, зокрема, й під час реалізації заходів державного контролю щодо засобів і речовин, які мають властивості змінювати психіку й поведінку людини та не включені до наявних переліків, а саме до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [15] і Переліку отруйних та сильнодіючих лікарських засобів [16]. Проте швидка поява речовин, що мають властивості змінювати психіку, поведінку людини й викликати залежність, практично не дає можливості внести їх до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Складність полягає ще й у тому, що на законних підставах названі засоби і речовини не є протизаконними, а тому й відповідальність за їх немедичне споживання не існує. Як уже відомо, такі засоби і речовини мають назву «нові психоактивні речовини», до яких також застосовується інша назва – «нові потенційно небезпечні психоактивні речовини».

На наше переконання, в Україні на законодавчому рівні застосування поняття «нові потенційно небезпечні психоактивні речовини» дозволить чітко визначити об'єкт правового регулювання і включити віднесення до нього таких речовин, як тютюн, алкоголь, никотин та інших, що широко вживаються людиною як об'єкти цивільного обігу. Саме цим

пояснюється необхідність доповнити положення ст. 1 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» № 60/95-ВР від 15 лютого 1995 р. таким текстом: «нові потенційно небезпечні психоактивні речовини – це речовини синтетичного або природного походження, включені до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, обіг яких в Україні тимчасово заборонено; обіг нових потенційно небезпечних психоактивних речовин – це виробництво, виготовлення, переробка, зберігання, перевезення, пересилання, придбання, використання, ввезення на територію України, вивезення з її території, а також збут нових психоактивних речовин». Водночас внесення запропонованих вище змін на практиці може бути результативним, тільки якщо уповноважені органи, здійснюючи державний контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, будуть зобов’язані оперативно реагувати на появу в обігу цих нових потенційно небезпечних психоактивних речовин і матимут право, приміром, ввести тимчасову заборону їх обігу.

Одночасно з цим із метою забезпечення виконання припису про обмеження обігу вищевказаних препаратів, а також здійснення реального державного контролю за їх обігом необхідно передбачити як стримуючий чинник заходи відповідальності, а саме адміністративну відповідальність за їх незаконне споживання. Цим пояснюється потреба внесення відповідних доповнень до ч. 1 ст. 44 КУпАП: після слів «психотропних речовин» помістити: «та нові потенційно небезпечні психоактивні речовини...» [17].

Важливою залишається проблема щодо ускладненого доступу до лікарських засобів, які містять наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, з метою лікування, а також для інших громадян України в разі такої потреби. Її можна розглядати як порушення конституційного права людини на охорону здоров’я і медичне забезпечення. Ця ситуація зумовлена таким: 1) заформалізованістю процедур використання певних категорій лікарських засобів, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, й виписування рецептів на них; 2) віддаленістю лікувальних установ від пацієнта, особливо в сільській місцевості; 3) несвоєчасним і недостатнім отриманням зноблюючих препаратів пацієнтами, які їх потребують; 4) недостатньою кількістю у регіонах аптек, що провадять діяльність, пов’язану з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів тощо. Чинні нормативно-правові акти у сфері охорони здоров’я не забезпечують основної мети лікарських препаратів, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, тобто повного тамування болювого синдрому у хворих, зокрема й у пацієнтів, які потребують паліативної допомоги.

Не менш важливою проблемою також є підроблення рецептів на препарати, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, або взагалі їх відпуск з аптек без рецепту. У подібних

випадках доцільно запропонувати такі підходи, як утілення у практику безпаперових технологій. Для цього під час проведення хворим замісної підтримувальної терапії можна передбачити форму електронного рецепта лікаря для відпуску таких лікарських засобів. Це дозволить зменшити витрати державних органів на друкування бланків рецептів, кількість перевірок і наявність журналів, що ведуться у закладах охорони здоров’я аптеках, а також знизити число правопорушень. Суть нововведення полягає у тому, що хвора на наркоманію особа отримує рецепт у формі електронного документа, підписаного електронним цифровим підписом лікаря, що дозволяє аптекі відпустити такий лікарський засіб конкретному хворому. Наявна база хворих, які отримують замісну підтримувальну терапію, повинна містити перелік закладів охорони здоров’я; медичних працівників, які мають право призначати лікарські засоби, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори; аптечні заклади, які їх відпускають.

Крім того, треба наголосити, що ст. 21 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» № 62/95-ВР від 15 лютого 1995 р. [18] не відповідає вимогам міжнародно-правових актів: пп. 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 наступне спостереження за ним» [19] і ст. 14 Декларації про керівні принципи скорочення попиту на наркотики: «з метою сприяння соціальній реінтеграції правопорушників, які зловживають наркотиками, в тих випадках, коли це доречно і узгоджується з національними законами і політикою держав-членів, урядам слід розглянути питання про те, щоб у якості альтернативи засудженню або покарання або в додаток до покарання застосовувати до осіб, які зловживають наркотиками, заходи, спрямовані на лікування, виховання, подальше спостереження, реабілітацію і соціальну реінтеграцію» [20]. У разі лікування наркозалежних осіб доцільно передбачити збереження за ними місця роботи або навчання у період проходження примусового лікування, якщо особа проходить його вперше.

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

позвавлення волі [21]. 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, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, на такий вид діяльності». З метою втілення у практику зазначененої норми треба розробити й впровадити спільній нормативно-правовий акт МОЗ і Мін'юсту України, який uregulovav би надання замісної підтримувальної терапії хворим на наркоманію засудженим особам в установах виконання покарань.

За сучасних умов для забезпечення здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, який провадить держава й суспільство, необхідна багаторівнева система організації взаємодії і координації суб'єктів, що його забезпечують, та чіткий розподіл

між ними їхніх контрольних повноважень. Для ефективнішого розподілу контрольних повноважень між суб'єктами державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів пропонується прийняття законопроекту «Про організацію здійснення контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів».

Таким чином, основними шляхами вдосконалення законодавства з питань державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є: а) перегляд обсягу компетенції контролюючих суб'єктів з метою його коригування для забезпечення гарантування прав підконтрольних суб'єктів і звуження обсягу дискреційних повноважень посадових осіб; б) оптимізація порядку реалізації повноважень контролюючих суб'єктів для забезпечення принципу правової визначеності контролюючих правовідносин; в) посилення адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Всемирный доклад о наркотиках. 2012 г. / Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк. – 2012. – 143 с.
2. Всемирный доклад о наркотиках 2015 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unodc.org>.
3. Всемирный доклад о наркотиках 2016 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unodc.org>.
4. Всемирный доклад о наркотиках 2010 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/drug2010.pdf>.
5. Тимошенко В.А. Екологічна спрямованість державного контролю за наркотиками: кримінологічні проблеми : [монаографія] / В.А. Тимошенко. – К. : Логос, 2012. – 139 с.
6. Юдин В.Н. Правовые основы формирования и деятельности органов по контролю за оборотом наркотиков: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.Н. Юдин. – М., 2011. – 192 с.
- 7..Абрамов А.Ю. Совершенствование механизма регулирования оборота наркотических наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации : дис. ... докт. мед. наук : спец. 14.02.03 / А.Ю. Абрамов. – М., 2015. – 316 с.
8. Насонов А.Н. Административно-правовое регулирование оборота наркотических средств и психотропных веществ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12. 00. 14 / А.Н. Насонов. – М., 2008. – 202 с.
9. Шевчук О.М. Адміністративно-правове регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Шевчук – Харків, 2016. – 41 с.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і іншими державами-членами, з іншої сторони: Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною : міжнар. док. від 27.06.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
11. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України № 735-р від 28.08.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2829.
12. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України № 60/95 – ВР від 15.02.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 60.
13. Про лікарські засоби: Закон України № 123/96 від 04.04.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 22. – Ст. 86.
14. Про затвердження Переліку особливо небезпечних, небезпечних інфекційних та паразитарних хвороб людини і носійства збудників цих хвороб : наказ МОЗ України № 133 від 19.07.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=383>.
15. Про затвердження Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : постанова Кабінету Міністрів України № 770 від 06.05.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 19. – Ст. 789.
- 16.Про затвердження Переліків отруйних та сильнодіючих лікарських засобів : наказ МОЗ України № 490 від 17.08.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 67. – Ст. 2594.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України № 8073-X від 7.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
18. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Закон України № 62/95-ВР від 15.02. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.
19. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин : міжнар. док. від 20.12.1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_096.
20. Декларація про керівні принципи скорочення попиту на наркотики : міжнар. док. від 10.06.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_347.
21. Про запобігання та зменшення шкоди здоров'ю, пов'язаної із наркотичною залежністю : Рекомендація Ради 2003/488/ЄС : міжнар. док. № 2003/488/ЄС від 18.06.2003 р. // Офіційний вісник ЄС. – 2003. – L. 165. – C. 31.