

УДК 351.761.3(477)(492)

Давидова М. М. – ад'юнкт кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАПОБІГАННЯ СХИЛАННЮ ДО ВЖИВАННЯ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ ТА НІДЕРЛАНДАХ

Досліджено проблеми протидії незаконному наркообігу, зокрема схиланню до вживання наркотичних засобів в Україні та Королівстві Нідерландів. Проаналізовано законодавство Нідерландів, що передбачає відповідальність за незаконну діяльність із наркотичними засобами. Запропоновано шляхи вдосконалення українського законодавства в цій сфері.

Ключові слова: наркотичні засоби, психотропні речовини, схилання, незаконний наркообіг, наркозалежність.

Нелегальний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у всьому світі набуває дедалі загрозливіших масштабів, слугуючи вагомим соціальним чинником, що негативно позначається на здоров'ї та благополуччі людей, розвитку суспільства загалом. Збільшується кількість осіб, які незаконно вживають наркотики і психотропні речовини, а також активізуються злочини, пов'язані з наркотичними засобами та вчинені в стані наркотичного сп'яніння.

Сучасне міжнародне антинаркотичне законодавство передбачає три основні конвенції, які є основними міжнародно-правовими актами, що регламентують протидію незаконному обігу наркотиків, а саме:

- Єдина конвенція про наркотичні речовини 1961 року (з поправками, внесеними відповідно до Протоколу 1972 року);
- Конвенція про психотропні речовини 1971 року;
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй по боротьбі проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин від 20 грудня 1988 року.

У цих документах передбачено апробовані міжнародною практикою заходи з протидії незаконному наркообігу, а також положення, що регламентують різноманітні аспекти цієї протидії,

зокрема визначене оптимальне коло діянь, пов'язаних із наркотичними засобами та психотропними речовинами, що становлять реальну суспільну небезпеку. Перші дві Конвенції присвячені легальному обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, а третя – протидії незаконному обігу наркотичних засобів і психотропних речовин.

Україна як держава – учасниця ООН приєдналась до цих конвенцій, привівши у відповідність до норм міжнародного права національне законодавство у сфері обігу наркотиків. Систему протидії та запобігання незаконному наркообігу в Україні було створено на державному рівні в 1990-х роках, коли незаконний наркообіг в Україні сягнув апогею. На той час правове регулювання боротьби з цим вкрай небезпечним явищем здійснювали за допомогою нормативно-правових актів ще колишнього СРСР.

З огляду на це, Президент та Уряд України визнали контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів пріоритетним напрямом реалізації національної політики. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1993 року № 1034, було затверджено Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 роки. Також 1993 року в структурі МВС України було створено самостійне Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків (наказ МВС України від 30 жовтня 1993 року № 682), а на початку 1994 року такі підрозділи стали складовими системами органів внутрішніх справ областей.

Найбільш важливою подією в цій сфері було прийняття трьох базових законів, які заклали підвалини для системи протидії та запобігання незаконному наркообігу в Україні, а саме: «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів» від 15 лютого 1995 року № 60/95-ВР; «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15 лютого 1995 року № 62/95-ВР; «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів” та Закону України “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними”» від 15 лютого 1995 року № 64/95.

За результатами введення в дію цих законів в Україні на законодавчому рівні було визначено суб'єктів протидії незаконному наркообігу та їх обов'язки, суттєво оновлено кримінальне та адміністративне законодавство в зазначеній сфері тощо.

На жаль, на сьогодні ця система не функціонує належним чином, що зумовлено низкою факторів, пов'язаних зі складною соціально-політичною ситуацією в країні. Так, у державі не прийнято програми протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу, відсутня стратегія такої діяльності, не отримала належного розвитку діяльність підрозділів боротьби з незаконним обігом наркотиків, статус яких у складі новоствореної Національної поліції залишається невизначеним, тощо. Внаслідок цього кількість виявлених злочинів у сфері незаконного наркообігу щороку зменшується, а запобігання їм не є пріоритетним напрямом діяльності державних органів.

Водночас результати проведених в Україні соціологічних та кримінологічних досліджень засвідчують, що стан наркотизації населення й незаконний наркообіг із кримінальної та медичної проблем перетворилися на фактор, який руйнує засади суспільного життя та національної безпеки [1]. Одним зі способів утягнення нових осіб, зокрема молоді, в незаконний наркообіг як споживачів є їх схиляння до вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їхніх аналогів. В Україні відповідальність за схиляння до вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів передбачено в ст. 315 Кримінального кодексу (КК) України.

З огляду на євроінтеграційні тенденції державних прагнень, на нашу думку, доцільним є здійснення порівняльного аналізу антинаркотичного законодавства європейських країн і результатів його застосування, зокрема щодо втягування нових осіб у незаконний наркообіг (схиляння до вживання наркотичних засобів). Цікавим у цьому контексті є досвід Королівства Нідерландів, антинаркотична політика якого відома ліберальним ставленням до вживання наркотичних засобів населенням.

Питання співвідношення законодавства України з міжнародним європейським правом, порівнянням різних правових систем і пов'язаних із цим процесів, зокрема запобігання злочинам, розкрито в працях таких науковців, як В. Г. Пшеничний, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, М. О. Свірін,

Т. В. Сьомик, О. І. Харитонova, Є. О. Харитонов,
В. В. Шаповалов, В. С. Шемшученко, О. Ю. Шостко та ін.

Метою статті є здійснення порівняльного аналізу законодавства Нідерландів та України щодо запобігання схилянню до вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Злочини у сфері незаконного обігу наркотиків протягом двох десятиліть є найбільш динамічним видом загальнокримінальної злочинності в Україні. Зростання рівня поширення цього виду злочинів має хвилеподібний характер, причому після тимчасового зниження наркозлочинності кожна «нова хвиля» виявляється «вищою» за попередню. Відповідно до статистичних даних, упродовж останніх чотирьох років в Україні питома вага наркозлочинів від загальної кількості облікованих злочинів зменшилась з 6 до 3,9 %. Так, у 2013 році кількість облікованих злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків, становила 33 982 (6 % від загальної кількості злочинів), з них 235 (0,7 %) – схилянню до вживання наркотичних засобів та психотропних речовин (ст. 315 КК України); у 2014 році, відповідно, – 30 494 (5 %), з них схилянню – 233 (0,8 %); у 2015 – 25 908 (4,6 %), з них схилянню – 158 (0,6 %); у 2016 році – 23 029 (3,9 %), з них схилянню – 19 (0,1 %) [2].

Таким чином, наявна негативна тенденція до постійного зменшення кількості злочинів цієї категорії. Цей показник безпосередньо залежить від активності уповноважених правоохоронних органів держави щодо їх виявлення.

Водночас незначна кількість виявлених злочинів, які передбачені ст. 315 КК України, імовірно, вказує на їх високу латентність. Цьому сприяють взаємна зацікавленість у приховуванні різних суб'єктів незаконного наркообігу (збувальників, споживачів наркотиків тощо), проблеми в правоохоронних органах (матеріально-технічні, організаційні, кадрові тощо), а також відсутність стратегії запобігання наркозлочинності й системи профілактичних заходів.

На цю динаміку діянь вплинули не лише зниження активності уповноважених підрозділів, а й помітне зменшення їх чисельності у вказаний статистичний період та невизначеність статусу підрозділів БНОН Національної поліції. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 981 було ліквідовано Департамент протидії наркозлочинності як

міжрегіональний територіальний орган Національної поліції України. Здійснення функцій і повноважень цього підрозділу покладено на Національну поліцію, проте механізм реалізації зазначених функцій постановою не передбачено. Порівнюючи засади державної політики України та Королівства Нідерландів щодо протидії незаконному наркообігу, можна зазначити, що в цій країні значну увагу приділяють окресленій проблемі. Поліція та спеціально визначені соціальні служби реалізують чимало заходів, спрямованих на запобігання зловживанню наркотичними засобами, попереднє виявлення, лікування, виховання, відновлення працездатності, соціалізацію відповідних осіб.

Законодавство та державна політика Нідерландів у зазначеній сфері ґрунтуються на двох основних принципах:

- вживання наркотиків стосується проблем охорони здоров'я та не є кримінальним правопорушенням;

- на законодавчому рівні наркотичні засоби розмежовано на легкі (йдеться про похідні конопель – марихуану, гашиш) та важкі [3].

Державну політику щодо обігу наркотиків регулює Закон про опіум та Директива до цього нормативного акта.

Закон про опіум – це основний документ Нідерландів, що регулює діяльність держави у сфері контролю за обігом наркотиків та встановлює відповідальність у сфері незаконного наркообігу. Документ підписала королева Нідерландів Вільгельміна у 1928 році, проте згодом він неодноразово зазнавав змін. Закон містив перелік усіх відомих на той час наркотичних засобів, забороняючи їх вживання, увезення, продаж, зберігання. Виняток становило лише використання цих засобів у медичних і дослідницьких цілях [4].

У 1976 році Парламент Нідерландів прийняв *Директиву щодо методів розслідування та припинення кримінально караних діянь*, описаних у Законі про опіум, в якій наркотичні засоби поділено на два переліки препаратів. Перший містить засоби, що належать до важких наркотиків, а другий – до легких. Увезення, вивезення, продаж препаратів з обох списків заборонено.

Відповідно до вищевказаної Директиви, у Нідерландах:

- суворо карають будь-яку діяльність із важкими наркотиками;

- дозволено вживати й зберігати легкі наркотики (не більше 30 г);

– дозволено вирощувати коноплі (не більше чотирьох екземплярів).

Директивою також передбачено *Правила роботи кофешопів* (недержавний заклад, який торгує легкими наркотиками), що передбачають низку вимог до цих закладів та обмежень, зокрема:

– на продаж легких наркотиків необхідно отримати офіційну ліцензію;

– кофешопи не можна розташовувати поблизу навчальних закладів (не ближче 500 м);

– заборонено рекламувати кофешоп, наркотичні засоби та психотропи;

– реалізовувати в кофешопах дозволено лише легкі наркотичні засоби (з другого списку) обсягом не більше 5 г в день одній особі, яка досягла 18 років;

– у кофешопах заборонено продавати алкогольні напої.

Таким чином, у Нідерландах дозволено вживання легких наркотиків та їх зберігання (в обмежених розмірах).

Водночас Директива не легалізує наркотичні засоби, а встановлює межі між забороненим і караним та забороненим і допустимим. У цьому документі передбачено принцип *gedoogpolitiek*, що в перекладі означає «допущення недопустимого». Тобто щодо наркотиків допустимим є те, що заборонено законом. Міністерство юстиції Нідерландів може відмовитись від переслідування за правопорушення, пов'язані з легкими наркотиками, задля досягнення більш високих суспільних цілей – забезпечення громадського порядку, суворого покарання за злочини з важкими наркотиками [5].

Парламент Нідерландів підкреслив, що така політика покликана захистити населення від важких наркотиків шляхом контролю за вживанням легких; убезпечити населення від злочинів, пов'язаних з наркотиками шляхом контролю за легальним продажем наркотиків через заклади кофешопів; зменшити кількість злочинів, пов'язаних із наркотиками.

У законодавстві України, як і в Нідерландах, вживання наркотиків також не вважають правопорушенням. Водночас за всі незаконні дії, пов'язані з наркотиками, передбачено кримінальну чи адміністративну відповідальність (залежно від розмірів). Так, передбачено кримінальну відповідальність за організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів,

психотропних речовин або їх аналогів (ст. 317 КК України), а також за незаконне публічне вживання (у місцях, що призначені для проведення навчальних, спортивних і культурних заходів, та в інших місцях масового перебування громадян) наркотичних засобів (ст. 316 КК України).

Кримінальне законодавство Нідерландів не містить норми, подібної до ст. 315 КК України, якою передбачено відповідальність за схилення певної особи до вживання наркотиків або психотропів, а дії, пов'язані з незаконним введенням в організм наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ст. 314 КК України) у КК Нідерландів охоплено складами злочинів, за які передбачено відповідальність за заподіяння шкоди здоров'ю та порушення свободи особи.

Водночас, у Нідерландах суворо заборонено рекламу та пропаганду наркотиків. Так, ч. 1 ст. 3b Закону про опіум заборонено публікувати будь-які матеріали, спрямовані на продаж, доставку або розповсюдження наркотиків або психотропних речовин. У ч. 2 ст. 3b Закону передбачено виняток з цього правила: заборона не поширюється на публікації, які здійснюються в медичних або наукових цілях.

У п. 3.2.2 Інструкції Закону про опіум від 20 грудня 2011 року, створеної колегією генеральних прокурорів Нідерландів, надано юридичне тлумачення ст. 3b Закону. Зокрема, описано можливі способи вчинення злочинів: поширення інформації про ціни та місця придбання наркотичних засобів через засоби масової інформації та шляхом застосування рекламних технологій (телебачення, радіо, преси, Інтернету, зовнішньої реклами, рекламних оголошень, листівок, журналів, туристичних гідів тощо), коли вона сягає за межі традиційної звітності. Тобто відповідальність настає за схилення до вживання та рекламування наркотичних засобів і психотропів.

Водночас в Україні відсутня кримінальна відповідальність за незаконне рекламування та пропаганду наркотиків. Так, у ст. 35 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» зазначено, що реклама наркотиків та психотропів на території нашої держави може поширюватися лише у спеціалізованих друкованих виданнях чи будь-яких інших засобах інформації, призначених для медичних, фармацевтичних, наукових працівників у сфері охорони здоров'я. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про обіг в Україні

наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», реклами наркотиків та психотропів здійснюється згідно із Законом України «Про рекламу», а відповідальність настає в разі порушення цих норм. Проте в Законі України «Про рекламу» про наркотики та психотропи не йдеться.

Адміністративне законодавство України також не містить норми, яка встановлює відповідальність за незаконне рекламування наркотиків або психотропів.

Таким чином, рекламування (пропаганда) наркотиків і психотропів в Україні фактично не контролюється державою.

Ураховуючи нетрадиційний підхід до обігу наркотиків у Нідерландах, цікавим, на нашу думку, є з'ясування наслідків такої державної політики. Тут діє інститут Тримбос (Нідерландський інститут духовного здоров'я та залежностей), де вивчають проблеми обігу наркотичних засобів і психотропних речовин і регулярно публікують відкриті звіти щодо наркотичної ситуації в Нідерландах. Згідно з цими звітами, політика Нідерландів щодо наркотиків виявилася провальною. За 25 років кількість осіб, які вживають наркотики, не лише не зменшилась, а й збільшилась. Показники вживання важких наркотиків серед молоді є найвищими в Європі. Нідерланди стали перевалочним пунктом для тих, хто торгує наркотиками. Молодь Європи, зокрема України, стикнулася із досить серйозною проблемою – тотальним поширенням синтетичних наркотиків типу екстазі, амфетамін, які вперше було виготовлено 1987 року в Голландії. У 2011 році Парламент Нідерландів заборонив продавати наркотичні засоби іноземним туристам у кофешопах. Попри це, «наркотичний туризм» продовжує існувати, у Інтернеті функціонують сайти, що рекламуючи екскурсії до цієї країни, розповідають про наркотичні засоби, які можна купити в кофешопах, та про послуги гідів, які допоможуть їх придбати [6].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що статті, аналогічної ст. 315 КК України, у законодавстві Нідерландів немає. Проте в цій країні передбачено відповідальність за схоже діяння.

В Україні встановлено кримінальну відповідальність за схилення певної особи до вживання наркотичних засобів, а в Нідерландах забороненими є рекламування (схилення) та пропаганда наркотичних засобів широкому колу осіб.

На нашу думку, в Україні також необхідно встановити кримінальну відповідальність за незаконне рекламування та

пропаганду наркотичних засобів, що має сприяти протидії незаконній діяльності збувачів наркотиків, оскільки такі діяння негативно впливають на широке коло осіб, передусім молодь.

Статистичні дані засвідчують, що наркоситуація в Нідерландах після легалізації так званих легких наркотиків, досить серйозна, має тенденції до подальшого погіршення. Така політика не зменшила рівень наркотизації населення, а лише полегшила контроль за наркозалежними, держава отримала реальну статистику тих, хто вживає наркотики. Приклад політики Нідерландів у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, доводить, що легалізація наркотиків – це крок від свободи вибору до всюдозволеності, оскільки наркотики, немов вірус, швидко проникають у суспільство, особливо у сферу життя молоді.

В Україні необхідно вдосконалювати заходи щодо протидії незаконному наркообігу, продовжити реорганізацію відповідних підрозділів у складі Національної поліції. Вважаємо, що діяльність підрозділів БНОН мала б бути зорієнтована, з одного боку, на виявлення та припинення діяльності організованих злочинних груп, які контролюють незаконний наркообіг, а з іншого – вони мали б стати координатором профілактики наркозлочинів у державі. Цьому сприятиме подальша реорганізація вказаної структури, суттєве збільшення штатної чисельності її підрозділів на рівні районної ланки. До того ж, доцільно розглянути питання щодо підпорядкування цих підрозділів на обласному та районному рівнях керівникам органів Національної поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Національний звіт за 2015 рік щодо наркотичної ситуації в Україні / Державна установа «Український моніторинговий та медичний центр з наркотиків та алкоголю МОЗ України». – Київ, 2015.
2. Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. – Назва з екрана.
3. Досвід Нідерландів у боротьбі з наркоманією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ria.ru/beznarko_help/20110915/438053943.html. – Назва з екрана.
4. Наркотики в Нідерландах. Питання та відповіді (за матеріалами інформаційного видання МЗС Королівства

Нідерландів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.narcozona.ru/holldrugs.html. – Назва з екрана.

5. Провал ліберальної політики в Голландії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://raptom.com/статьи/16-2010-08-01-14-43-30/344-legalnye-narkotiki-ne-spasayut-gollandiyu.html>. – Назва з екрана.

6. Колінз Л. Наркотична столиця Європи [Електронний ресурс] / Л. Колінз – Режим доступу: <http://www.diary.ru/~MIF-zgyri/p66178289.htm?oam>. – Назва з екрана.

7. Міністерство юстиції Нідерландів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/drugs/softdrugs/. – Назва з екрана.

8. Закон про Опіум [Електронний ресурс] / Staatsblad 1928 № 167. – Режим доступу: http://wetten.overheid.nl/BWBR0001941/geldigheidsdatum_09-05-2014/informatie. – Назва з екрана.

Стаття надійшла до редколегії 06.01.2017
