

**Гладкова Є. О.** старший науковий співробітник  
науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності  
ННІ підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції  
Харківського національного університету внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ НАРКОЗЛОЧИННОСТІ: функціональний аналіз**

Проблема протидії наркозлочинності є однією з найгостріших соціальних і правових проблем України на початку ХХІ століття. За даними кримінальної статистики, питома вага наркозлочинів протягом останніх п'яти років коливається у межах 13,4–15,4% від загальної кількості злочинів. Загалом в Україні у 2016 р. – кожен шостий злочин був пов'язаний із наркотиками (15,8%). Органами Національної поліції зареєстровано понад 14 тис. злочинів, вчинених наркоманами, та зареєстровано майже 170 тис. споживачів наркотиків. А за результатами досліджень Українського медичного та моніторингового центру з алкоголю та наркотиків Міністерства охорони здоров'я України, наркотики вживають від 324 тис. до 424,7 тис. осіб.

Власне кажучи, мова йде про загрозу генофонду нації і національній безпеці України. За останні десять років кількість смертей серед осіб, які перебували на наркологічному обліку, зросла більш ніж у 3 рази, у тому числі від передозування – майже в 4 рази. Загрозливих розмірів набули поширеність розладів психіки та поведінки внаслідок вживання наркотичних речовин (174,7 на 100 тис. населення), а також психічні захворювання (11,5 на 100 тис. населення).

Факторами, що визначають особливу актуальність проблеми протидії наркозлочинності у прив'язці до умов життя в сучасній Україні, крім зазначених вище, є: судово-правова реформа в країні, що активізувалася протягом останніх двох років; адміністративно-управлінська реформа, одним з результатів якої стало реформування правоохоронних органів, що ведуть

боротьбу з наркозлочинністю, оптимізація їх діяльності на всіх рівнях; полісуб'єктність сфери протидії наркозлочинності та багатoproфільність її завдань.

Неврегульованість багатьох правових питань функціонування системи протидії наркозлочинності, нагальна потреба у формуванні ефективної моделі координації дій правоохоронних та інших органів влади, що беруть участь у цій справі; відсутність монографічних досліджень і єдності наукових поглядів на порушену проблематику – все це зробило тему даної статті актуальною як у науковому, так і в практичному відношенні. Її метою є функціональний аналіз правових засад протидії наркозлочинності в Україні в сучасних умовах.

У нашій країні наркоманія як хвороба (соціально-медичний напрямок) і кримінальний наркотизм (соціально-правовий) вивчалися головним чином або медиками, або юристами. В межах цих наукових напрямів зібраний значний фактичний матеріал, що характеризує дані негативні соціальні явища, систематизовані позитивні й негативні наслідки боротьби з ними в різні історичні етапи розвитку нашої держави. Чільне місце посідають і правові дослідження вітчизняних та закордонних вчених, зокрема О.М. Бандурки, І.Г. Богатирьова, М.Г. Вербенського, В.В. Голіни, О.І. Гурова, О.М. Джужи, А.П. Закалюка, О.Г. Колба, М.В. Корнієнка, О.М. Костенка, О.М. Литвака, О.М. Литвинова, А.А. Музики, А.В. Савченка, С.В. Слінька, В.А. Тимошенка, О.Н. Ярмиша, Х.П. Ярмакі та ін. На дисертаційному рівні останнім часом наркозлочинність розглядали Л.В. Раєцька, І.В. Смирнова, К.Ю. Писаренко, С.В. Нікітенко, Я.В. Ступник та інші науковці.

Проте, пізнати багатогранне соціально-небезпечне явище – наркозлочинність – можливо тільки за умови вивчення всіх властивостей, проявів, характеристик, тенденцій розвитку, причин видозмін, негативних наслідків. Процес цей тривалий і, на жаль, практично нескінченний, тому що позитивні дії в боротьбі з наркозлочинністю компенсуються відповідною реакцією з боку наркобізнесу.

Кримінально-правова політика держави у сфері боротьби з наркозлочинністю за всіх часів характеризувалася певною циклічністю, непослідовністю і відсутністю кримінологічного прогнозу, що забезпечує системність ухвалення рішення і здійснення продуманої антинаркотичної діяльності. Різні відомства, покликані робити ту саму справу профілактики і боротьби з поширенням наркотиків, не завжди могли зрозуміти і оцінити власну роль, домовитися один з одним, погодити свої дії, і тим більше виробити єдину політику протидії наркозлочинності.

Однією з віх організації впливу на наркоситуацію в Україні в рамках реалізованої кримінальної політики, став запропонований фахівцями Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», ухвалений у 1995 році [1].

Оцінюючи ефективність цього акту через 20 років його дії (нова редакція у 2008 році) відзначимо, що в складній ситуації в країні він лише декларативно заборонив споживання наркотичних засобів і психотропних речовин без призначення лікаря. Проте, починаючи від нього, суспільство стало повільно повертатися до втраченого розуміння необхідності масового практичного контролю за самої незначної, з точки зору боротьби з наркобізнесом, і самої головної, з точки зору ефективної профілактики наркоманії, стадії незаконного обігу наркотиків – їхнього вживання без призначення лікаря (ст. 6).

Логічним результатом цих пошуків стало ухвалення Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» [2].

Цим законом зокрема було встановлено:

- систему суб'єктів протидії, яку здійснюють Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Генеральна прокуратура України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я України та інші органи виконавчої влади в межах наданих їм законом повноважень (ст. 3);
- систему спеціальних заходів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, яка включає контрольовану

поставку (ст. 4), оперативну закупку (ст. 5), конфіскацію наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що знаходяться в незаконному обігу, а також обладнання, яке використовується для їх незаконного виготовлення (ст. 6), тимчасове зупинення діяльності місць масового перебування громадян (ст. 9), тощо;

– систему спеціальних заходів протидії незаконному вживанню наркотичних засобів або психотропних речовин, яка включає комплекс дій, спрямованих на виявлення осіб, які незаконно вживають наркотичні засоби або психотропні речовини (ст. 12), медичний огляд та медичне обстеження осіб, які зловживають наркотичними засобами або психотропними речовинами (ст. 13), примусове лікування осіб, хворих на наркоманію (ст. 15), а також порядок їх застосування (ст.ст. 17–21), тощо;

– порядок організації та здійснення координації діяльності у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, яку покладено на органи виконавчої влади, уповноважені на вирішення завдань у вказаній сфері (ст. 3).

Відповідно до ст. 16 цього закону примусові заходи медичного характеру за рішенням суду призначаються хворим на наркоманію, що перебуває під медичним спостереженням і продовжує споживати наркотичні засоби або психотропні речовини без призначення лікаря або ухиляється від лікування, а також особам, засудженим за вчинення злочинів і потребують лікування від наркоманії.

Цей закон визначив підходи і порядок лікування наркоманів, що повинно було проводитися в державних установах. Приватним лікарям і клінікам дозволялося тільки здійснювати реабілітаційну діяльність, і то при наявності відповідної ліцензії. Цією лазівкою в законі успішно стали користуватися багато діячів, що активно впроваджують в життя комерційну медицину, які під видом реабілітації безпосередньо займалися лікуванням хворих наркоманів, а вірніше сказати – заробляли гроші. Для них власні фінансові інтереси були вище всіх клятв Гіппократа і моральних цінностей, на яких колись базується медицина.

Наприкінці 1990-х рр. з'явилась велика кількість приватних клінік, які пропонували наркоманам різні підходи по зняттю фізичної залежності, виведенню зі стану наркотичного сп'яніння, полегшенню абстиненції тощо.

Збільшення попиту на медичну допомогу в осіб, що перебувають на перших стадіях захворювання і хронічно хворих на наркоманію, спричинило утворення великого ринку послуг (у тому числі й тіньового), де лікарі – наркологи, психотерапевти, психіатри, психологи та інші фахівці рекламували найрізноманітніші методи врятування від наркотичної залежності. Лікування пропонувалося анонімно, конфіденційно, з використанням сучасних методів і технічних досягнень, ефективними засобами, при необхідності – навіть із виїздом додому.

Приватний сектор поступово, але послідовно відвойовував у держави право на комерційне лікування хворих на наркоманію, що перетворилося в дохідний бізнес. Надалі, лобіюючи свої інтереси, даний бізнес знаходив підтримку і у владних колах, закріплюючи свою перемогу шляхом прийняття відповідних правових актів [3; 4; 5]. При цьому будь-які критерії, що визначають рівень і ступінь ефективності подібного лікування, просто ігнорувалися як щось другорядне і неважливе.

Масштаби поширення подібного лікування десять років тому і зараз навряд чи можна представити у повному обсязі. Медицина взагалі досить складна і закрита галузь для соціального контролю. Про багатьох підходах у лікуванні наркоманів, наприклад з використанням програм по зменшенню шкоди або метадонових програм, легалізацією деяких видів наркотиків або можливостей примусового лікування і т.д. в опублікованій літературі можна знайти прямо протилежні медичні висновки, підписані видними вченими, фахівцями з науковими регаліями і званнями. У таких умовах оцінити ефективність тих або інших пропонованих програм, а виходить, впровадити їх для широкого використання, не є можливим. На практиці нерідко перетвореними в життя виявляються саме ті програми, які були профінансовані або просунуті нерідко самим наркобізнесом.

В останні два десятиліття в антинаркотичну кримінальну політику держави стали активно втручатися закордонні фахівці, що здійснюють у своїх країнах профілактику, лікування і реабілітацію наркоманів і бажають поділитися своїми досягненнями в цій області. Безумовно, огульно заперечувати наявний міжнародний досвід було б не зовсім правильно [6]. Але проблема в тому, що під прикриттям благих намірів на наш ринок медичних послуг стали просуватися добре фінансовані західними інвесторами програми, у тому числі й представниками наркобізнесу, які прагнули вписатися в українську дійсність і створити свою нішу для витягування доходів шляхом залучення нових осіб у наркоманію.

Часом буває надзвичайно важко зрозуміти щирі інтереси благодійників, що, наприклад, пропонують безкоштовно роздавати шприци і безкорисливо надавати допомогу наркоманам. А коли процес заходить занадто далеко, то складно поррахувати всі очевидні й завуальовані збитки і багатогранність заподіяної шкоди від «ведмежої послуги» наркоманам.

Сьогодні немає всебічного аналізу і глибокого вивчення за єдиною методикою ефективності всіх програм лікування і надання різноманітної допомоги особам, що страждають від наркотиків, впроваджених в Україні практично в усіх регіонах. Здається, знадобиться ще чимало часу, а головне, політичної волі влади, щоб на професійному рівні оцінити весь спектр користі й шкоди від закордонних програм профілактики наркоманії й надання допомоги споживачам наркотиків, розрахованих у першу чергу на молодь. Реалізація подібних, далеко неоднозначних програм, які оголошувалися антинаркотичними, але по суті не були такими, була успішною тому, що в ті часи в Україні збіглося відразу кілька факторів.

По-перше, у країні різко погіршувалася наркоситуація, відбувався ріст наркотизації населення, збільшувалося кількість споживачів і хворих на наркоманію, що потребували допомоги.

По-друге, з'явилися небайдужі люди, які були готові вести роботу із профілактики наркоманії серед неповнолітніх і молоді, але крім бажання

потрібні були гроші, яких у них не було. Держава теж у той період не виділяла достатньо коштів на протидію поширенню наркотиків. Західні інвестори пропонували профінансувати не тільки безпосередні антинаркотичні програми, але й поїздки за рубіж керівників для навчання, демонстрації їхньої роботи, а то і просто відпочинку. Багато хто з цих «ентузіастів» не були фахівцями у сфері наркоманії й наркотизму, не уявляли нюансів своєї майбутньої діяльності, але збіг особистих і суспільних інтересів робив таких людей дуже активними прихильниками закордонних антинаркотичних програм, які потім їхніми зусиллями успішно просувалися і поширювалися по всій країні.

По-третє, після розпаду СРСР в Україні була повністю зруйнована система підготовки і підбора кадрів, отже у владу стали приходити, у тому числі особи, що раніше притягались до кримінальної відповідальності, судимі, бажаючі використати владні посади для особистого збагачення, задоволення власних амбіцій та інших цілей. «Наркоманія» використовувалась як ширма, що прикриває їх справжні корисливі наміри. За допомогою грошей стали створюватися численні громадські організації і фонди, а потім їхні філії просувалися по регіонах. Діяльність багатьох з них була незрозумілою, неоднозначно оцінюваною, але стала можливою тільки тому, що активно підтримувалася корумпованими чиновниками, наділеними владою.

По-четверте, багатьом таким структурам вдавалося офіційно зареєструватися як громадським організаціям, що займаються профілактикою наркоманії, і тепер вони вже на «законних» підставах з демонстрацією статутних документів проникали в молодіжну аудиторію в школах, коледжах, вузах, щоб реалізовувати свої приховані задуми. Таким шляхом в Україні почали впроваджуватися деструктивні тоталітарні секти, які на тлі наркоманії втягували молодь у фізичну та психічну залежність, позбавляючи майбутнього.

По-п'яте, особлива соціально-політична обстановка також зіграла свою роль, тому що вона була сприятливою для здійснення діяльності всякого роду громадськими структурами. Адже в суспільстві тільки зароджувалася демократія, влада проголосила девіз «що не заборонено законом, то дозволено»,

і в таких умовах важко було зважитися висунути будь-які претензії, щоб не одержати ярлик «придушувача» свобод і демократії.

Матеріально-фінансова база даних громадських недержавних організацій, що працювали з наркоманами і здійснювали профілактичну роботу, була на порядок вище офіційних державних структур, і тому глибина ступінь впливу на населення, особливо молодь, у них була значніше, вагомніше, успішніше. Гроші також відігравали не останню роль, коли треба було заручитися підтримкою влади.

**Резюмуємо:** по-перше, державна кримінальна політика протидії наркозлочинності повинна повністю відповідати сучасним реаліям. Всі зміни, внесені у кримінальне законодавство, необхідно кримінологічно обґрунтувати, ретельно врахувати виявлені й прогнозовані тенденції наркозлочинності, її структури, нових видів, контингенту злочинців і т.п.

По-друге, реформи кримінального і кримінологічного законодавства повинні ґрунтуватися на чіткому і ясному розумінні того, яких змін у стані, структурі й динаміці злочинності можна буде домогтися, удосконалюючи відповідні інститути і норми.

У цьому зв'язку очевидним стає той факт, що зараз назріла готра необхідність прийняття базового документа про Основи державної політики протидії злочинності. І це по-третє.

Усе законодавство, пов'язане з боротьбою зі злочинністю, що становить єдину систему слід піддати комплексній кримінологічній експертизі (з урахуванням досвіду його практичного застосування та оцінки ефективності). Результати експертизи повинні бути враховані при прийнятті законодавцем названих вище Основ державної політики. Уявляється, що цей законодавчий акт може повністю замінити «пороблений» законопроект «Про профілактику злочинів в Україні», практичні спроби створити який тривають вже не один рік (для чого навіть створювалися відповідні робочі групи та авторські колективи), у тому числі й із залученням міжнародних експертів [7; 8; 9; 10].



Дійсно, українському суспільству потрібна єдина концепція, єдина стратегія боротьби зі злочинністю. Однак, не меншою є потреба і у прийнятті законів, що стосуються проведення кримінологічних експертиз, проведення моніторингу та впровадження єдиної оцінки параметрів злочинності в цілому та на регіональному рівні, а також окремих категорій, наприклад, наркозлочинності. Важливо також розробити єдині критерії оцінки ефективності антинаркотичних програм і систем профілактичних заходів.

Ці закони повинні стати нормативно-правовою базою при розробці, організації та ефективній реалізації державної політики в усіх сферах протидії злочинності, зокрема і в напрямку таких її форм як наркотична злочинність.

#### Література:

1. Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори». Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 60.
2. Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними». Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 62.
3. Порядок обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів в державних і комунальних закладах охорони здоров'я України, затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18 грудня 1997 р. № 356.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у лікувально-профілактичних закладах та установах» від 7 лютого 2001 р. № 106.
5. Антинаркотичне законодавство України: історія та сучасність: посібник/ За заг. ред. О.М. Джужі. К.: НАВСУ. 2005. 80 с.

6. Джужа О.М., Піщенко Г.І., Пшеничний В.Г., Стрільців О.М. Міжнародно-правові заходи запобігання наркотизму: науково-методичний посібник/за заг. ред. О.М. Джужі. К.: НАВСУ. 2004. 132 с.
7. Лунеев В.В. К проекту закона о предупреждении преступности. Государство и право. 1996. № 1. С. 22-28.
8. Миндагулов А.Х. Нужен ли закон о профилактике преступлений? Преступность и законодательство. М., 1997. С. 313-315.
9. Миньковский Г.М., Ревин В.П., Барина Л.В. Концепция проекта федерального закона «Об основах предупреждения преступлений». Государство и Право. 1998. № 3. С. 43-49.
10. Литвинов О.М. Про основні положення законопроекту «Про профілактику злочинів в Україні». Південноукраїнський правничий часопис. Одеса: ОДУВС. 2010. № 3. С. 12-15.

Статтю присвячено аналізу законодавчих чинників, що впливають на механізм протидії наркозлочинності. Розглянуто найбільш проблемні моменти правового регулювання та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: законодавство, наркозлочинність, протидія, механізм, кримінологічний вплив.

Правовые основы противодействия наркопреступности: функциональный анализ. Статья посвящена анализу законодательных факторов, влияющих на механизм противодействия наркопреступности. Рассмотрены наиболее проблемные моменты правового регулирования и предложены пути их решения.

Ключевые слова: законодательство, наркопреступность, противодействие, механизм, криминалогическое воздействие.

Проблема протидії наркозлочинності є однією з найгостріших соціальних і правових проблем України на початку ХХІ століття. Власне кажучи, мова йде

про загрозу генофонду нації і національній безпеці України. Факторами, що визначають особливу актуальність проблеми протидії наркозлочинності у прив'язці до умов життя в сучасній Україні, є: судово-правова реформа в країні, що активізувалася протягом останніх двох років; адміністративно-управлінська реформа, одним з результатів якої стало реформування правоохоронних органів, що ведуть боротьбу з наркозлочинністю, оптимізація їх діяльності на всіх рівнях; полісуб'єктність сфери протидії наркозлочинності та багатопрофільність її завдань.

Неврегульованість багатьох правових питань функціонування системи протидії наркозлочинності, нагальна потреба у формуванні ефективної моделі координації дій правоохоронних та інших органів влади, що беруть участь у цій справі; відсутність монографічних досліджень і єдності наукових поглядів на порушену проблематику – все це зробило тему даної статті актуальною як у науковому, так і в практичному відношенні. На підставі проведеного аналізу констатовано: по-перше, державна кримінальна політика протидії наркозлочинності повинна повністю відповідати сучасним реаліям. Всі зміни, внесені у кримінальне законодавство, необхідно кримінологічно обґрунтувати, ретельно врахувати виявлені й прогнозовані тенденції наркозлочинності, її структури, нових видів, контингенту злочинців і т.п. По-друге, реформи кримінального і кримінологічного законодавства повинні ґрунтуватися на чіткому і ясному розумінні того, яких змін у стані, структурі й динаміці злочинності можна буде домогтися, удосконалюючи відповідні інститути і норми. У цьому зв'язку очевидним стає той факт, що зараз назріла готра необхідність прийняття базового документа про Основи державної політики протидії злочинності. І це по-третє. Усе законодавство, пов'язане з боротьбою зі злочинністю, що становить єдину систему слід піддати комплексній кримінологічній експертизі (з урахуванням досвіду його практичного застосування та оцінки ефективності). Результати експертизи повинні бути враховані при прийнятті законодавцем названих вище Основ державної

політики. Українському суспільству потрібна єдина концепція, єдина стратегія боротьби зі злочинністю.