

УДК 351.761(477)

**Ю.В. МАХОНІН**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ЕТАПИ РОЗВИТКУ АНТИНАРКОТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО- ПРАВОВІ АСПЕКТИ

*Ключові слова:* наркотичні засоби, психотропні речовини, незаконний обіг, адміністративна відповідальність

У кожній країні, правове регулювання боротьби з наркоманією неоднаково. Розрізняють зміст і об'єм такого регулювання, круг галузей законодавства, якими воно здійснюється. Відмінність залежать від ряду чинників, основними з яких є: 1) історико-національні особливості правових систем держав, 2) ступінь поширеності наркоманії серед населення конкретної країни, 3) ступінь і своєчасність усвідомлення суспільної небезпеки проявів наркоманії законодавцем і його волевиявлення на їх заборону, а також на інші способи правового регулювання протидії наркоманії 4) ухвалення державою міжнародно-правових розпоряджень шляхом приєднання до міжнародних конвенцій і відтворення цих розпоряджень в національному законодавстві [1, с.11].

Сьогодні основна роль у боротьбі з незаконним обігом наркотиків в Україні покладена на декілька державних органів на підставі чинного законодавства. Провідне місце серед них займає Департамент боротьби з незаконним обігом наркотиків МВС України, який діє у складі Міністерства внутрішніх справ України [2]. Принципово важливою є та обставина, що діяльність зазначеного Департаменту здійснюється в рамках новітнього законодавства, яке послідовно приводиться у відповідність до міжнародних норм та принципів в питанні захисту прав і свобод людини та громадянина.

За останнє десятиліття у науковій та спеціальній літературі розглядалися різні аспекти розвитку нормативної бази щодо протидії наркоманії та наркобізнесу в нашій державі. Зокрема, цим питанням були присвячені праці таких українських вчених, як Д.Й. Никифорчука, О.М. Стрільцява, М.С. Хруппа, Р.М. Павленко та ін. Значні здобутки в даній сфері належать також багатьом російським та західним науковцям, що мають суттєве значення при впровадженні в українські реалії.

Мета статті полягає у розкритті особливостей основних етапів розвитку нормативно-правової бази у сфері регулювання обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також у боротьбі з наркоманією та наркобізнесом починаючи з дореволюційного періоду по теперішній час. Адже, як свідчать наукові джерела, законодавча база у вищезазначеній сфері розвивалась на основі нормативно-правових актів пострадянського періоду. Враховуючи це, новизна статті полягає в узагальненні історичного аспекту формування антинаркотичного законодавства в Україні, та вироблених конкретних пропозицій щодо удосконалення національного законодавства у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

До XIX століття на території України масове зловживання наркотиками не було розповсюджено, а їх нелегальний обіг був обмежений лише релігійними або лікувальними цілями, довіряючи їх використання священнослужителям або цілителям і лікарям. Проте, потім ситуація у сфері обігу наркотичних речовин різко змінилася. Зловживання ними, особливо опіофагія та опіокуріння, почало набувати масового характеру. Щороку темпи зловживання ними зростали, а на початку XX ст. він набув характеру соціального лиха. На міжнародному рівні першим кроком щодо створення правових основ протидії цьому соціальному явищу було підписання Гаазької конвенції з опію 1912 р. Вона передбачала застосування сторонами внутрі-

шньодержавних заходів для скорочення й ліквідації виробництва і вживання опію, а також заборони його експорту й імпорту. Стосовно морфіну, кокаїну, героїну і кодеїну, то Гаагська конвенція лише вказала на необхідність їхнього використання для медичних та інших корисних потреб (ст.ст.9-13), а також на здійснення належного контролю за виробництвом цих засобів і торгівлею ними [3]. У відповідності до вимог вищезгаданої конвенції Росія ухвалила в 1915 р. закон стосовно виробництва і торгівлі опієм, та прийняла кримінально-правову норму, яка передбачала відповідальність за незаконне виготовлення, придбання, зберігання з метою збуту опію, а також люльок та інших пристосувань для його куріння.

Безумовно, обстановка, що склалася в Україні часів СРСР у сфері нелегального обігу наркотичних засобів, вимагала прийняття невідкладних заходів. Тому Декретом РНК від 08.04.1918 р. «Про передачу запасів опію» сировина, що знаходилася у розпорядженні алкалоїдних заводів, була передана у відання Наркомфіну, якому були передані запаси опію, вилучені у наркоділків органами НК. Однак це виявилось неефективним через відсутність правової норми, що забороняла би нелегальну торгівлю кокаїном, зловживання яким мало характер епідемії. Аналогічним Декретом РНК України від 17.05.1919 р. «Про націоналізацію аптечної справи» передбачалось, що будь-яка торгівля наркотичними лікарськими препаратами заборонялась, а винні в порушенні Декрету притягувались до суду революційного трибуналу. Крім того, Декретом ВЦВК від 20.06.1919 р. «Про вилучення з загальної підсудності в місцевостях, оголошених на воєнному стані» органам ВНК та губернаторам НК було надано право вживати заходів аж до розстрілу осіб, винних у незаконній торгівлі кокаїном [4, с.217-218].

Згодом у КК УСРР, прийнятому в 1922 р., як і в КК РРФСР, у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів застосовувалась

ст.215 КК УСРР (ст.215 КК РРФСР), яка передбачала покарання за незаконне виготовлення, зберігання, збут отруйних та сильнодіючих речовин у вигляді штрафу до 300 крб. золотом або примусових робіт. Невдовзі РНК СРСР 26.11.1924 р. видала Декрет «Про заходи регулювання торгівлі наркотичними речовинами». Цим законодавчим актом були встановлені правила ввезення з-за кордону кокаїну та його солей, опію та його похідних (морфіну, героїну, кодеїну), їх розподілу, а також торгівлі ними на внутрішньому ринку. Згідно з Декретом наркотичні речовини мали надходити виключно у розпорядження Наркомздоров'я та розподілятися його місцевими органами при суворому обліку і контролі. Паралельно з цим було видано постанову ВЦВК та РНК СРСР від 22.12.1924 р. «Про доповнення кримінальних кодексів союзних республік статтею 140-д». Нею встановлювалась кримінальна відповідальність за незаконне виготовлення і зберігання з метою збуту та збут кокаїну, опію, морфіну, ефіру та інших одурманюючих речовин.

У КК 1926 р. кримінальна відповідальність за незаконні операції з наркотиками передбачалась ст.140; при цьому санкції за вчинене були значно пом'якшені.

Важливим правовим актом у сфері протидії нелегальному виробленню наркотиковмісної сировини з опійного маку та конопель стала постанова ВЦВК та РНК СРСР від 27.10.1934 р. «Про заборону посівів опійного маку та індійських конопель», якою було запроваджено державну монополію на культивування цих рослин. Щоб посіяти опійний мак та індійські коноплі, врожаї яких використовувались виключно для задоволення медичних і наукових потреб, був необхідний дозвіл Наркомзему СРСР, погоджений з Наркомзовнішторгом СРСР та наркоматами охорони здоров'я союзних республік.

Знаменною віхою у формуванні антинаркотичного законодавства став наказ Наркомздоров'я СРСР від 11.11.1938 р. Ним вперше було запроваджено правила приймання, збе-

рігання та відпуску отруйних, сильнодіючих й наркотичних речовин у клініках, інститутах, лікарнях та інших медичних закладах.

У Кримінальному кодексі УРСР до 1974 р. передбачалася відповідальність лише за контрабанду наркотичних, сильнодіючих та отруйних речовин (ст.70), виробництво, придбання, зберігання або збут отруйних, сильнодіючих та наркотичних речовин, а також порушення встановлених правил виробництва, зберігання, відпуску, обліку, перевезення, пересилання отруйних, сильнодіючих та наркотичних речовин (ст.229), посів опійного маку та індійських конопель (ст.230).

У 1963 р. Україна, як суб'єкт ООН, ратифікувала Єдину конвенцію про наркотичні речовини 1961 року. Проте вона не привела своє антинаркотичне законодавство у відповідність до міжнародних зобов'язань, за винятком запровадження у 1964 р. заборони на посів південних маньчжурських та південних чуйських конопель.

Важливе значення для регулювання обігу наркотичних лікарських засобів мав наказ Міністерства охорони здоров'я СРСР від 03.07.1968 р. № 523 «Про порядок зберігання, обліку, прописування, відпуску і застосування отруйних, наркотичних та сильнодіючих лікарських засобів», Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про примусове лікування і трудове перевиховання хворих на наркоманію» від квітня 1969 р.

25.04.1974 р. Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ «Про посилення боротьби з наркоманією», яким було встановлено єдині підстави кримінальної відповідальності за участь у наркотизації та незаконному обігові наркотичних речовин, у тому числі, й санкції за вчинене. Це був систематизований акт, який включав у себе низку кримінально-правових та адміністративних норм. Він передбачав відповідальність за виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання з метою збуту наркотичних речовин, а так само їх збут. Указ поклав початок розвитку адміністративного законодавства у сфері

боротьби зі зловживанням наркотиками і нейтралізації умов, які сприяли їх поширенню, а також ряду наказів МВС та МОЗ з питань відносно осіб, які вживають наркотичні або інші засоби, що викликають одурманення, їх оформлення та направлення на примусове лікування.

В 1987 році було прийнято два загальносоюзних законодавчі акти: постанова Ради Міністрів СРСР від 12.06.1987 р. № 695 «Про заборону посівів і вирощування громадянами олійного маку» та Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів СРСР» під 22.06.1987 року. Це, в свою чергу, призвело до внесення змін та доповнень до КК, КУпАП та інших законодавчих актів [5, с.73].

Після проголошення незалежності України нелегальний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в країні набув вкрай небезпечних масштабів для суспільства. На той час правове регулювання боротьби з наркоманією здійснювалось за допомогою нормативно правових актів колишнього СРСР.

Для координації здійснення реалізації національної політики в сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів в державі постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.1993 року № 343 було створено Національну координаційну раду боротьби з наркоманією при Кабінеті Міністрів України. До її складу включені представники усіх органів центральної державної влади, задіяних до боротьби з наркоманією в Україні.

Контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів Президентом та Урядом України був віднесений до пріоритетних напрямків реалізації національної політики, і тому 14.12.1993 року постановою Кабінету Міністрів України № 1034 була затверджена Національна програма протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994-1997 роки.

Найбільш значним у протидії незаконно-

му обігу наркотиків було створення в структурі Міністерства внутрішніх справ самостійного підрозділу по боротьбі з незаконним обігом наркотиків. Наказом МВС України від 30.10.1993 р. № 682 було створено самостійне Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків (УБНОН), а наказом МВС України від 02.02.1994 р. № 51 такі підрозділи були створені у системі органів внутрішніх справ областей. Невдовзі Наказом МВС України від 29.12.2001 р. № 1182 при відділах БНОН ГУМВС, УМВС, УМВСТ були створені оперативно-розшукові відділи (відділення, групи). 20.07.2002 р. на базі Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків було створено Департамент боротьби з незаконним обігом наркотиків (ДБНОН МВС України).

Проте найважливішою подією на пострадянському просторі щодо регулювання обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів стало прийняття Верховною Радою України 15.02.1995 року Закону України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів». Як наслідок, у рамках реалізації положень Національної програми було прийнято пакет антинаркотичних законів: «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» та «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».

Крім того, національне антинаркотичне законодавство складається з норм, що містяться в міжнародних договорах, ратифікованих Україною: Женевській Конвенції «Про заборону незаконної торгівлі наркотичними засобами» 1935 р., «Єдиної конвенції про наркотичні засоби» 1961 р., «Конвенції про

психотропні речовини» 1971 р., «Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин» 1988 р. та таких нормативних актах: Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, митному Кодексі, Законі України від 01.06.2000 р. «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; Постанові Кабінету Міністрів України від 03.01.1996 р. № 7 «Про затвердження Положення про порядок здійснення діяльності в сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів»; Концепції реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, і деяких інших законодавчих актах України: указах Президента України, постановях Уряду України, актах міністерств і інших органів виконавчої гілки влади, що мають нормативно-правовий характер.

Отже, з викладеного, можна відзначити, що сьогодні в Україні нараховується близько 50 нормативно-правових актів щодо регулювання обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також в боротьбі з наркоманією та наркобізнесом, що в свою чергу свідчить про високий рівень реалізації програми протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу в нашій країні. Разом із тим необхідно зауважити, що для створення оптимальної правової основи регулювання вищевказаних питань представляється вельми важливим дотримання національним законодавцем ряду умов:

- забезпечення відповідності національних правових норм міжнародно-правовим нормам, що містяться в конвенціях і міжнародних договорах, ратифікованих даною державою;
- виключення невідповідності (і дублювання) норм, що містяться в різних галузях законодавства, тим більше суперечностей між цими нормами;
- формулювання точно визначених норм за допомогою використання найбільш до-



сконалої законодавчої техніки.

Також, треба звернути увагу й на те, що реформаційні перетворення в законодавстві мають відбуватися системно та послідовно, не порушуючи конституційних прав громадян.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Гасанов Э. Г. Борьба с наркотической преступностью: Международный и сравнительно-правовой аспекты / Э. Г. Гасанов. – М. : ЮрИнфоР, 2000. – 208 с.

2. Структура Міністерства внутрішніх справ України (станом на 01.07.2009 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/45675>.

3. Ходоковський М.Б. Розвиток конвенційних норм міжнародного права, які регулюють вироблення, розподіл і застосування наркотичних речовин / М.Б. Ходоковський // Вісник Київського університету. Серія право. – 1969. – № 9. – С. 119-125.

4. Хронологический сборник законов и Указов Президиума Верховного Совета, постановлений и распоряжений правительства УССР. – К., 1963. –Т. 1. – 200 с.

5. Никифорчук Д. Й. Протидія незаконному обігу наркотиків: історія, практика, законодавство : навчальний посібник / [Д. Й. Никифорчук, О. М. Стрільців, М. С. Хруппа та ін.] ; за ред. Джужи О. М. – К. : КНТ, 2006. – 240 с.

*Махонін Ю. В. Етапи розвитку антинаркотичного законодавства в Україні: історико-правові аспекти / Ю. В. Махонін // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 436–440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09mjvira.pdf>*

Розглядаються основні етапи розвитку законодавства щодо протидії розповсюдженню наркотичних засобів; зроблено висновки щодо потреби створення оптимальної правової основи регулювання національного законодавства в зазначеній сфері.

\*\*\*

*Махонин Ю.В. Этапы развития антинаркотического законодательства в Украине: историко-правовые аспекты*

Рассматриваются основные этапы развития законодательства относительно противодействия распространению наркотических средств, сделаны заключения о необходимости создания оптимальной правовой основы регулирования национального законодательства в указанной сфере.

\*\*\*

*Mahonin U.V. The Types of Development the Antidrug Legislation in Ukraine: History-Law Aspects*

The basic stages of development of the legislation concerning counteraction to distribution of narcotics are considered, the conclusions about necessity of creation of an optimum legal basis of regulation of the national legislation for the specified sphere are made.