

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ

У статті здійснено аналіз діяльності правоохоронних органів країн Європейського Союзу щодо запобігання незаконному обігу наркотичних засобів. Автором виокремлено національні моделі запобігання розповсюдженню і споживанню наркотиків, поділено їх на три групи та проведено аналіз кожної. На основі аналізу закордонного досвіду запропоновано головні шляхи вдосконалення такої діяльності правоохоронними органами України.

Ключові слова: *наркобізнес, запобігання, міжнародно-правові норми, транснаціональна наркозлочинність, уніфікація норм, міжнародна стратегія.*

В статье проведен анализ деятельности правоохранительных органов стран Европейского Союза по предотвращению незаконного оборота наркотических средств. Автором выделены национальные модели предотвращения распространения и потребления наркотиков, они разделены на три группы и проведен анализ каждой. На основе анализа зарубежного опыта предложены основные пути совершенствования этой деятельности правоохранительных органов Украины.

Ключевые слова: *наркобизнес, противодействие, международно-правовые нормы, транснациональная наркопреступность, унификация норм, международная стратегия.*

The article analyzes the law enforcement agencies of the European Union in preventing illicit trafficking in narcotic drugs. The author singled out the domestic models and preventing the spread of drug use, divided into three groups and conducted their analysis. Based on the analysis of international experience suggested the main ways of improvement of the law enforcement agencies of Ukraine.

Key words: *drug business, countermeasures, international legal norms, transnational drug-related crime, harmonization of standards, international strategy.*

Актуальність теми. У боротьбі з незаконним обігом наркотиків Інтерпол керується багатьма міжнародними правовими документами, зокрема Конвенцією Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) про боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р. Головними напрямками діяльності Інтерполу є: збір доказів або свідчень; ознайомлення з матеріалами судового розгляду; проведення обшуків і арештів; обстеження предметів і місць; надання інформації та доказових предметів; надання оригіналів або завірених копій відповідних документів і матеріалів, зокрема й банківських, фінансових, фірмових або комерційних документів; визначення або виявлення доходів, власності, засобів або інших речей як доказів.

Метою Європолу є координація підвищення ефективності роботи національних служб і їх співпраці в запобіганні та протидії тероризму, незаконному обігу наркотиків та іншим виявам транснаціональної злочинності. Досягнення зазначеної мети передбачає вирішення таких завдань: полегшення інформаційного обміну між національними службами; збір, оброблення й аналіз інформації; негайне інформування національних служб; інформаційна підтримка розслідувань, що проводять країни-учасники (з 2002 р. Європол має право брати участь у спільних розслідуваннях країн-учасників, а також вимагати від них проведення розслідувань); підтримання необхідної інформаційної інфраструктури, баз даних. Безпосередню боротьбу з наркобізнесом здійснює Інтерпол із використанням оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних і криміналістичних заходів. Європолом відведено роль інформаційно-довідкового центру координації

© КАРПЕНКО Є.М. – кандидат юридичних наук, начальник відділу (Управління міжнародних зв'язків Міністерства внутрішніх справ України)

протидії транснаціональній злочинності на регіональному рівні та гарантування внутрішньої безпеки країн-членів Європейського Союзу в умовах інтенсивної економічної та політичної інтеграції [1, с. 152].

Виклад основного матеріалу. Окрім згаданих видів міжнародної кооперації в запобіганні транснаціональній злочинності, добре зарекомендував себе досвід створення міждержавних двосторонніх і багатосторонніх цільових груп. На практиці, зазвичай, одна з держав бере на себе ініціативу з формування таких груп під час проведення конкретних операцій. Природно, що для цього необхідний достатньо високий рівень професіоналізму всіх учасників. Скоординовані заходи вимагають залучення співробітників зі спеціальними знаннями та широкою ерудицією. Адже фахівці однієї держави мають бути добре знайомі не лише з методами діяльності транснаціональних злочинних організацій, а й із матеріальним, процесуальним правом відповідних держав. Потрібне також знання міжнародних конвенцій, угод, інших правових механізмів, що регулюють видачу злочинців, передачу ув'язнених, конфіскацію коштів, одержаних унаслідок злочинної діяльності [2, с. 58].

Перед міжнародним співробітництвом щодо боротьби з наркозлочинністю постають певні труднощі. Насамперед щодо проблеми видачі злочинців. Через надзвичайно скрупульозне ставлення держав до власного суверенітету вирішення її дотепер дуже далеке від задовільного. У низці держав просто заборонено видачу своїх громадян іншим державам. В інших (навіть за наявності чинного договору про екстрадицію) – видача не застосовується через різне тлумачення злочинного або незлочинного характеру конкретних суспільно небезпечних діянь [3, с. 15]. Намагаючись оминати такі перешкоди на шляху міжнародної кооперації в боротьбі із транснаціональною злочинністю, деякі держави дозволяють працівникам своїх правоохоронних органів виїжджати на територію іншої держави (з її згоди) для затримання розшукуваних злочинців. Ще одним варіантом спроб знайти більш прийнятне, ніж екстрадиція, рішення є депортація – видворення правопорушника з держави замість формальної видачі. Проте нині проблема ефективно не вирішується [1, с. 153].

Необхідно підвищувати ступінь взаємодії держав і уніфікувати процедури екстрадиції. Значний внесок у вирішення наявних труднощів робить затвердження Радою Європи процедур, що дозволяють зменшити кількість перешкод, пов'язаних із різнобічним визначенням технічних аспектів видачі злочинців у різних державах Європи. Іншим кроком до поліпшення становища в згаданій галузі, що демонструє універсальну згоду членів світової спільноти, є Типовий договір про видачу злочинців, затверджений Генеральною Асамблеєю (далі – ГА) ООН [4].

Наркоманія і незаконний обіг наркотичних засобів стають проблемою все більшої кількості держав. Експансія незаконного обігу наркотичних засобів спостерігається практично в усіх регіонах світу. Однак радикальних засобів вирішення такої проблеми сьогодні не знайдено. Національні моделі боротьби з розповсюдженням і споживанням наркотиків, що нині існують, умовно об'єднують в три групи.

Перша група – «група жорсткої політики», в якій боротьба ведеться найжорсткішими засобами, аж до смертної кари, і законодавство щодо розповсюджувачів наркотиків максимально посилено. До таких країн належать, насамперед, Малайзія, Іран і Пакистан. Статистичні дані свідчать, що, незважаючи на такі заходи, кількість злочинів, пов'язаних із наркотиками (зокрема й з їх транспортуванням), збільшується щорічно на 2–3% [5].

Друга група – «група жорсткого контролю». У такому разі здійснюється жорсткий контроль за всіма видами наркотиків, відбувається активне протистояння наркомафії, але крайніх заходів не вживається. До країн із таким видом контролю належать Сполучені Штати Америки (далі – США), Велика Британія, Франція. У США, наприклад, у більшості штатів існує покарання не тільки за зберігання і вживання, а й навіть за спробу придбання наркотиків. В Англії та Франції наркоманів судовим порядком відправляють на примусове лікування. Протягом останніх років у згаданих країнах відзначається рух у бік більшої жорсткості. Одночасно в цій групі країн, насамперед у США, боротьба з наркотиками у сфері закону поєднується з найпотужнішою інформаційно-пропагандистською кампанією, спрямованою, передусім, на найбільш уразливі категорії населення – безробітних, учнів шкіл і студентів. Це пов'язано, насамперед, з усвідомленням гігантських утрат для суспільства, що є наслідком поширення наркоманії – щорічно збиток від неї оцінюється приблизно в 150 млрд. дол. [6, с. 85].

Третя – «ліберальна група». Найбільш відомими її представниками є Голландія та Швейцарія. Багаторічний досвід багатьох країн світу з пошуку шляхів ефективного контролю за незаконним обігом наркотичних засобів дозволяє виокремити низку результативних заходів [1, с. 157].

Ефективний контроль за незаконним обігом наркотичних засобів може бути забезпечений завдяки реалізації комплексу заходів, серед яких найбільш важливе значення мають такі:

– організація досліджень, спрямованих на вивчення механізмів функціонування ринків їх збуту й індустрії, створення системи експертних оцінок ефективності спеціальних поліцейських програм;

– руйнування мозкових центрів наркозлочинності;

– розроблення єдиної концепції та стратегії боротьби з наркозлочинністю на національному й міжнародному рівнях;

– виділення значних фінансових коштів і матеріальних ресурсів, розроблення комплексних планів нанесення ударів по наркоорганізаціям, ефективної системи заходів для виявлення та конфіскації незаконних доходів, ліквідації каналів «відмивання» коштів і, звичайно, широкого міжнародного співробітництва;

– створення системи контролю за переміщенням прекурсорів. Хімікати, що використовують у підпільних лабораторіях, видобувають виключно на підприємствах (базах, складах) легальної хімічної або фармацевтичної промисловості. Такі речовини мають як вітчизняне походження, так й імпортуються з інших держав. Визнаючи серйозність проблеми витоку прекурсорів із легальних підприємств, міжнародне співтовариство й законодавчі органи в деяких країнах ухвалили спеціальні нормативні акти про управління легальним обігом прекурсорів. 1988 р. було прийнято Конвенцію ООН «Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин» [7], відповідно до якої, державний контроль має бути встановлено за обігом понад 20 речовин, що зазвичай використовують під час незаконного виробництва наркотиків. Список прекурсорів, контрольованих у межах Організації американських держав, розширено до 49 найменувань.

Реагуючи на гостроту зазначеної проблеми, усі члени Євросоюзу прийняли стратегічні документи у сфері контролю за наркотиками. Так, сьогодні всі країни Європейського Союзу мають національні плани дій із питань наркотиків, і в половині з них національну політику з цього питання структуровано відповідно до плану дій Європейського Союзу. Окрім того, розуміючи політичну важливість проблеми наркотиків у сфері зовнішніх відносин, члени Європейського Союзу, за підтримки Європейської комісії, напрацювали спільну позицію Євросоюзу у сфері обігу наркотиків, зокрема й у контексті рішень Спеціальної сесії ГА ООН 1998 р., що полягає в необхідності всебічної та збалансованої політики, яка має ґрунтуватися на перевірених даних, а також удосконалення системи моніторингу на глобальному рівні.

Наркополітика Європейського Союзу будується на усвідомленні того, що проблема з наркотиками в Європі є складником загальносвітового феномена, а зміни в ситуації з їх споживанням в Європі впливають на ситуацію в інших регіонах та, своєю чергою, самі зумовлені нею. Тому і програми у сфері наркоконтролю, що реалізуються в Євросоюзі, спрямовано на вдосконалення співробітництва на загальноєвропейському рівні в міжнародній сфері та підтримання програм із зниження попиту та пропозиції в сусідніх країнах і в місцях виробництва наркотиків [8, с. 77]. З такою метою Європа інвестує суттєві ресурси в підтримання міжнародних дій – на заходи у третіх країнах в такому напрямі щороку виділяють 750 млн. євро. Європейський Союз також є найбільшим міжнародним донором Управління ООН із наркотиків і злочинності [1, с. 169].

Зважаючи на той факт, що проблема наркотиків пов'язана з низкою соціальних і медичних проблем, характерною рисою політики Євросоюзу в зазначеній сфері є координація його дій з інститутами громадянського суспільства. З такою метою Європейська Комісія заснувала Форум громадянського суспільства, а важливість взаємодії з недержавними організаціями та місцевими громадами визнана в Стратегії Європейського Союзу з наркотиків, відображена у звіті Європейського Парламенту, прийнятому в березні 2008 р. Зокрема, Європарламент визнає ключову роль громадянського суспільства в розвитку, імплементації, оцінці та моніторингу дій у сфері контролю за наркотиками [9, с. 54].

Особливу увагу впродовж останнього десятиріччя приділяють дослідженням у сфері обігу наркотиків, що проводяться як на національному, так і на загальноєвропейському рівнях.

Іншим аспектом процесу є тенденція до посилення санкцій за тяжкі злочини у сфері наркобізнесу: наприклад, в Ірландії операції, пов'язані зі збутом наркотиків на суму понад 13 000 євро, караються ув'язненням на термін не менше десяти років. Посилено також відповідальність за участь в організованому злочинному угрупованні, що діє у сфері наркобізнесу, та введено реєстрацію осіб, засуджених за злочини в такій галузі.

У низці країн введено законодавство, що дозволяє та регулює тестування на наявність в організмі наркотиків для водіїв, затриманих осіб і деяких інших категорій. Вибіркове тестування на наркотики для водіїв введено в Литві, Латвії та Люксембурзі. Водночас у Латвії водіїв, які відмовилися пройти тестування, може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, що передбачає позбавлення волі на термін до одного року. Тестування для осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, введено у Великій Британії, Ірландії. Відповідно до нового законодавства, введеного в Норвегії, роботодавець може запросити особу, яка працевлаштовується, пройти тестування на наркотики в тому разі, якщо робота, яку особа має здійснювати, пов'язана з певним ризиком у разі інтоксикацій, або це передбачено в законодавстві, або роботодавець вважає таке тестування необхідним для захисту життя та здоров'я робітників або третьої сторони. Нове законодавство Фінляндії щодо тестування на наркотики містить широкий список умов, за яких співробітник має пройти тестування на наркотики, а також обумовлені вимоги до лабораторій, що його проводять. Подібне законодавство введено в Чеській Республіці й передбачає у визначених випадках тестування не лише на наркотики, а й на вживання тютюнових виробів і алкоголю.

Основою політики Європейського Союзу у сфері контролю за наркотиками є профілактика наркоманії, що передбачає створення відповідного клімату в школах та інших навчальних закладах, роботу з батьками тощо. Окрім того, набула поширення концепція «структурного втручання» з боку держави, спрямованого на формування безпечного та впорядкованого суспільного оточення, що формує негативне ставлення молоді до наркотиків. Такий підхід включає широкий спектр заходів – від запобігання палінню тютюну та вживання алкоголю в навчальних закладах до поліпшення дизайну шкільних приміщень і вдосконалення навчального процесу.

До того ж в Євросоюзі розроблено низку підходів до профілактики осіб за певними критеріями, серед яких приналежність до певних соціальних прошарків, специфіка особистості тощо.

Так, «вибіркова профілактика» ґрунтується на соціальних і демографічних індикаторах, за допомогою яких виявляють групи ризику, а саме: безробітні; бездомні; особи, які потрапляли до поля зору правоохоронних органів у зв'язку з учиненням правопорушень; представники певних соціальних меншин тощо. Така профілактика проводиться через специфічні групи, родини або місцеві громади і спрямована на представників «груп ризику», які найбільш вірогідно можуть бути втягнуті в уживання наркотиків.

«Індикативна профілактика» спрямована на виявлення індивідумів, що мають психологічні чи психічні проблеми, які можуть у подальшому призвести до вживання ними наркотичних чи психотропних засобів. До такої категорії належать особи, які залишили роботу чи навчання, мають певні психічні захворювання або вже вживають деякі психоактивні речовини, схильні до антисоціальної поведінки.

Лікування наркоманії в більшості країн Європейського Союзу забезпечується державними закладами охорони здоров'я – лише в п'яти країнах Євросоюзу домінуючу роль у процесі відіграють недержавні організації. Окрім того, значну роль відіграють і приватні лікарні. У більшості ж країн фінансування такого лікування здійснюється з бюджету або за рахунок страхування.

Профілактика та зниження шкоди, пов'язаної з наркотиками, є пріоритетною метою всіх країн Європейського Союзу, що визначена у Стратегії та Плані дій Євросоюзу у сфері обігу наркотиків.

Сьогодні країни Європейського Союзу очікують від України конкретних кроків та ініціатив із співробітництва у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків. Так, напередодні саміту «Україна – Європейський Союз», що відбувся 9 вересня 2015 р. у м. Євіані (Франція), бундестаг Німеччини закликав Україну «висунути низку конструктивних пропозицій з її інтеграції в Європейський Союз». Водночас важливим напрямом такого співробітництва є саме безпекова сфера, адже в Європейському Союзі усвідомлюють ключову роль нашої держави для безпеки на загальноєвропейському просторі. З огляду на це єдиним перспективним напрямом можна вважати поступову і сталу модернізацію політичної, економічної та соціальної систем відповідно до європейської моделі й активне використання можливостей «поступового проникнення» до Євросоюзу, як через його структури, уже відкриті для нашої країни, так і через ті, що відчинять перед нею свої двері згодом, зокрема й у межах нових проєктів, ініційованих Україною. Такі інструменти, як асоціація або Східноєвропейське партнерство, варто розглядати саме як такі, що надаватимуть Україні все більше можливостей для «поступового проникнення», стимулюючи водночас процеси внутрішньої модернізації, необхідні для нашої країни з будь-якого погляду. Зазначений підхід можна охарактеризувати як «функціональний», за якого Україна поступово розширює свою участь у функціонуванні Євросоюзу.

У такому контексті співробітництво між Україною та Європейським Союзом у сфері контролю за обігом наркотиків, інтеграція чинної національної системи у відповідні структури Європейського Союзу, узгодження національного законодавства в зазначеній сфері з принципами Євросоюзу варто розглядати не лише як важливий напрям докладання зусиль до вирішення глобальної проблеми наркотиків, а й як суттєву складову частину реалізації нашою країною політики європейської інтеграції.

Список використаних джерел:

1. Карпенко Є.М. Запобігання незаконному обігу наркотичних засобів міжнародними правоохоронними організаціями (на серіалах Інтерполу та Європолу) : [монографія] / Є.М. Карпенко. – К., 2013. – 212 с.
2. Міжнародно-правові заходи запобігання наркотизму : [наук. посіб.] / О.М. Джужа, Г.І. Піщенко, В.Г. Пшеничний, О.М. Стрільців. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – 143 с.
3. Савченко А.В. Кримінально-правова протидія незаконному обігу наркотиків: міжнародні та національні стандарти : [посібник] / А.В. Савченко, О.М. Стрільців / за ред. В.В. Коваленка. – К. : НАВС, 2014. – 145 с.
4. Європейська конвенція про видачу правопорушників // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – С. 223. – Ст. 1734.
5. Погорецький М.А. Міжнародно-правовий досвід у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків / М.А. Погорецький, Р.Ф. Черниш // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 192–198.
6. Зозуля Є.В. Міжнародно-правові аспекти діяльності органів внутрішніх справ України у протидії транснаціональному наркобізнесу / Є.В. Зозуля // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : збірник наукових праць / Донецький юридичний інститут. – 2012. – № 2(49). – Донецьк, 2012. – С. 81–88.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин : дата підписання Україною 16 березня 1989 р. : набуття чинності 27 листопада 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_096.
8. Міжнародно-правові заходи запобігання наркотизму : [наук. посіб.] / О.М. Джужа, Г.І. Піщенко, В.Г. Пшеничний, О.М. Стрільців. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – 143 с.
9. Романова Л.И. Наркопреступность: цена, характеристика, политика борьбы : [монографія] / Л.И. Романова. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 304 с.