

МІЖНАРОДНА ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИКІВ

Горькавий С.С.,
старший консультант Інституту законодавства
Верховної Ради України

Дана стаття присвячена дослідженню однієї з найбільш глобальних проблем сучасності – протидії незаконному обігу наркотиків та наркоманії. Від повноти та всебічності наукового вивчення цього питання залежить рівень ефективності застосування інституційної системи європейського контролю у сфері незаконного обігу наркотичних засобів на практиці.

Ключові слова: незаконний обіг наркотиків, інституційна система протидії незаконному обігу наркотиків, Міжнародний комітет з контролю над наркотиками, Міжнародна організація кримінальної поліції (МОКП/Інтерпол), Євроюст.

Данная статья посвящена исследованию одной из наиболее глобальных проблем современности – противодействию незаконному обращению наркотиков и наркомании. От полноты и всесторонности научного изучения этого вопроса зависит уровень эффективности использования институциональной системы европейского контроля в сфере незаконного обращения наркотических средств на практике.

Ключевые слова: незаконное обращение наркотиков, институциональная система противодействия незаконному обращению наркотиков, Международный комитет по контролю над наркотиками, Международная организация криминальной милиции (МОКМ/Интерпол), Евроюст.

This article is devoted to one of the most global problems of modernity – taking actions against unlawful drug circulation and drug addiction. Completeness and comprehension of this scientific research will positively affect the level of the productive utilization of European institutional control system in the field of unlawful drug circulation by practice.

Keywords: unlawful drug circulation, institutional system of counteracting unlawful drug circulation, Drugs: International Narcotics Control Board, International Criminal Police Organization (ICPO, Interpol), Eurojust.

Починаючи з того моменту, коли проблема незаконного обігу наркотиків та наркоманії набула глобального характеру, світова спільнота активізувала свою діяльність по розробці нормативно правової бази для міжнародного співробітництва в сфері протидії цьому явищу. І сьогодні очевидним є те, що світове співтовариство напрацювало певний досвід боротьби з незаконним обігом наркотиків. Важлива роль в такій боротьбі належить міжнародній інституційній системі, яка сприяє розвитку співробітництва шляхом реалізації прийнятих міжнародно-правових актів.

Дозволимо собі нагадати, що історичні віхи становлення та розвитку міжнародного антинаркотичного законодавства складаються з трьох конвенцій: дві з них присвячені легальному обігу наркотичних засобів (1961 р.) і психотропних речовин (1971 р.), третя – заходам боротьби з їх незаконним обігом (1988 р.).

Після ухвалення Конвенції 1988 р. ООН продовжує боротьбу з незаконним обігом наркотиків. В 1990 р. 17-та спеціальна сесія Генеральної Асамблеї ООН була присвячена питанню міжнародного співробітництва у боротьбі проти незаконного виробництва, пропозиції, попиту, обігу і поширення наркотичних засобів і психотропних речовин. Саме на цій сесії було проголошено Десятиріччя ООН боротьби проти зловживання наркотиками, яке охоплює 1991-2001 рр.

Рішенням Генеральної Асамблеї ООН ухвалені Політична декларація (30 пунктів) і Всесвітня програма дій (100 пунктів).

У 100 коротких пунктах Програми дій викладено план всесвітніх заходів з боротьби із зловживанням наркотиками. Зокрема пропонується:

використання хімікатів-прекурсорів і обладнання в боротьбі з наркобізнесом, а також допомога країнам транзиту в боротьбі з незаконним обігом наркотиків;

приділяти значну увагу попередженню і скороченню зловживання наркотиками;

проаналізувати соціальні причини зростання попиту на наркотики;

ООН повинна виступати як міжнародний банк інформації з питань лікування і реабілітації наркоманів;

утворити спільні прикордонні контрольно-пропускні пункти з метою припинення незаконного обігу наркотичних засобів;

надавати більшого значення діяльності ООН у боротьбі із зловживанням наркотиків [1].

Також у 1990 році Генеральною Асамблеєю ООН

ухвалено рішення про створення в рамках Секретаріату Програми ООН з міжнародного контролю над наркотичними засобами (ЮНДКП). До цієї програми інтегровано структури і функції Відділу з наркотичних засобів Секретаріату ООН, секретаріату Міжнародного комітету з контролю за наркотиками (МККН) і Фонду ООН у справах боротьби із зловживанням наркотичних засобів. Передбачалося, що виконання цієї Програми дасть змогу об'єднати всі багатосторонні та двосторонні ініціативи в руслі узгодженої стратегії, для якої ООН була б свого роду міжнародним гарантом [2].

На даний час при ООН діє цілий комплекс органів у сфері контролю над наркотичними і психотропними речовинами і протидії їх незаконному обігу. Одним з ключових інституційних утворень виступає Міжнародний комітет з контролю над наркотиками - (International Narcotics Control Board), МККН (INCB) — незалежний міжнародний орган контролю за додержанням конвенцій з контролю над наркотиками. Основним обов'язком МККН є: вивчати та аналізувати інформацію про обіг наркотичних засобів, що надходять від більш як 190 країн і територій; домогтися додержання урядами положень відповідної конвенції з контролю над наркотичними засобами і психотропними речовинами для забезпечення їх достатньої кількості для медичних і наукових цілей; контролювати їх законне виготовлення, збут і продаж; вживати заходів запобігання їх переміщенню у незаконний обіг; виявляти недоліки національної і міжнародної систем контролю за виготовленням та обігом наркотичних засобів і психотропних речовин та сприяти усуненню цих недоліків. Крім того, комітет визначає, які хімічні речовини, що використовуються для незаконного виготовлення наркотиків, потрібно включити до системи міжнародного контролю.

У протидії наркобізнесу поряд з такими спеціальними установами ООН, як Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Міжнародна морська організація (ІМО), Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО), Міжнародна організація праці (МОП). Важливу роль відіграють міжнародні міжурядові організації, насамперед Міжнародна організація кримінальної поліції (МОКП/ Інтерпол), Всесвітня митна організація (ВМО), Група з розробки фінансових заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (ФАТФ) та ін.

Серед перелічених організацій слід особливо відзначити Міжнародну організацію кримінальної поліції (МОКП/ Інтерпол), яка з першого дня свого створення відіграє провідну роль у боротьбі зі зло-

чинністю, у тому числі з незаконним виробництвом і розповсюдженням наркотиків.

Створена в 1923 році як Міжнародна комісія кримінальної поліції (МККП) для координації боротьби різних країн із загальнокримінальними злочинами з центром у Відні. У 1938 році вона практично припинила своє існування через окупацію Австрії фашистською Німеччиною. У сучасному вигляді відтворена у 1946 році. Чинний Статут Інтерполу прийнято в 1956 році і вже на 1 вересня 1975 року ця організація поєднувала 120 країн, а на теперішній час вона налічує 188 держав.

Основні цілі організації сформульовані у ст. 2 Статуту: забезпечувати і розвивати широке взаємне співробітництво всіх органів (установ) кримінальної поліції в рамках існуючого законодавства країн і в дусі Загальної декларації прав людини; створювати та розвивати установи, які можуть успішно сприяти попередженню і боротьбі із загальною кримінальною злочинністю.

На сучасному етапі основне завдання Інтерполу полягає в сприянні вирішенню всіх питань, що стосуються боротьби з транснаціональною злочинністю. Діяльність Інтерполу зосереджено в основному на боротьбі зі злочинністю неповнолітніх, контрабандою та немедичним вживанням наркотиків, тероризмом та іншими транснаціональними злочинами.

Оскільки Інтерпол відіграє основну роль у координації протидії незаконному обігу наркотиків, будучи міжнародним міжурядовим спеціалізованим органом, до його функцій у сфері протидії незаконному обігу наркотиків слід віднести:

- збір та аналіз даних, отриманих від країн-членів;
- реагування і підтримка міжнародних досліджень;
- допомога в координації досліджень за участю принаймні двох країн-членів;
- організація оперативних робочих зустрічей між країнами-членами Інтерполу;
- організація регіональних або глобальних конференцій.

Україна подала заявку на вступ до Інтерполу 1992 року, а в листопаді 1992 року це питання розглядалося Генеральною Асамблеєю в Дакарі (Сенегал). Рішення було прийнято позитивне. Національне Центральне Бюро Інтерполу України було створено 25 березня 1993 року. Відповідно до рішення Уряду України функції НЦБ Інтерполу в Україні було покладено на Міністерство внутрішніх справ.

Значною мірою успішній роботі Інтерполу у справі боротьби проти незаконного обігу наркотиків сприяє дотримання принципів співпраці, вироблених у системі цієї організації. Так, відповідно до цих принципів, у співробітництві можуть брати участь всі органи, що займаються попередженням, розкриттям, розслідуванням і пошуком злочинців; співро-

бітництво на національному рівні має бути поставлено на надійну організаційну та правову основу; взаємодія повинна бути пронизана духом взаємності та обов'язковості виконання всіх прохань, що надходять від партнерів по кооперації та від Генерального секретаріату організації. Згідно зі ст. 3 статуту Інтерполу, організація співпрацює з національними службами, міжнародними органами та організаціями тільки у справах щодо загальнокримінальних злочинів, і відмовляється від участі у справах політичного, релігійного, військового і расового характеру.

Міжнародне співробітництво поліції та національних служб по забезпеченню виконання законів про наркотики в межах Інтерполу регулюється нормами статуту цієї організації і доповнюється для кожної з країн-членів нормами національного права [3].

Також Інтерпол плідно співпрацює з іншими міжнародними організаціями, зокрема з такими підрозділами ООН, як ЮНДКП та ВООЗ. Організація налагодила зв'язки з Радою Європи, у тому числі з Групою Помпиду, з Асоціацією держав Південно-Східної Азії, Постійним секретаріатом Південноамериканської угоди з наркотичних засобів і психотропних речовин, Організацією американських держав (ОАД), Асоціацією регіонального співробітництва Південної Азії, Бюро «Плану Коломбо».

Визначаючи роль європейських інституцій у протидії незаконному обігу наркотиків і психотропних речовин, слід згадати Європейський комітет у справах боротьби з наркотиками (СЕЛАД), мета якого полягає у координації зусиль держав-учасниць Європейського Співтовариства, спрямованих на боротьбу з незаконним обігом наркотиків, а також вироблення єдиного європейського плану протидії незаконному обігу наркотиків і боротьби із зловживаннями наркотиками у соціальній та медико-санітарній галузях.

З метою реалізації спільної європейської політики, налагодження та розвитку соціального діалогу в ЄС та на міжнародному рівні, а також задля впорядкування своєї діяльності в окремих секторах, Євросоюз створив низку агентств. Ці агентства не є інституціями ЄС і перебувають під наглядом Єврокомісії та фінансуються з бюджету Євросоюзу, а також за кошти від країн-учасниць.

До цієї групи відноситься, зокрема, Європейський моніторинговий центр із питань наркотиків та наркоманії (EMCDDA), заснований у 1993 році. У його роботі можуть брати участь країни, які не є членами Євросоюзу, але поділяють цілі та підходи ЄС у цій сфері. Такі країни беруть участь у роботі Центру на основі угод, що укладаються між ними та ЄС і можуть передбачати різні форми співпраці — від підписання меморандуму про взаєморозуміння для співпраці в окремих заходах до повного членства без права голосу. Останній варіант означає повну участь у роботі Центру Європейської інформаційної мережі з наркотиків і наркоманії (Reitox) згідно з процедурами, визначеними угодою про участь. Така угода має

передбачати адаптацію національного законодавства відповідно до стандартів ЄС.

Агентство з питань поліцейської співпраці у кримінальних справах Європейського союзу Європол (European Police Office) було створено на виконання Маастрихтської угоди від 1992 р., відповідно до якої держави-члени Союзу розглядали з-поміж питань, що представляють загальний інтерес, «співробітництво поліції з метою запобігання й боротьби з тероризмом, незаконними операціями з наркотиками та з іншими формами тяжких міжнародних злочинів, включаючи, якщо це необхідно, певні аспекти митного співробітництва, у зв'язку з організацією в масштабах Союзу системи обміну інформації в рамках Європейського поліцейського відомства (Європол)» [4].

В структурі Європолу створено спеціальний підрозділ, який здійснює оперативну координацію діяльності Європолу та його держав-членів у сфері протидії незаконному обігу наркотиків. Діяльність Підрозділу, перш за все, спрямована на протидію виробництва та контрабанди наркотиків, в тому числі героїну, кокаїну, синтетичних наркотиків та прекурсорів. Робота координується через використання системи *Analysis Work File (AWF)* [5], через яку правоохоронні органи здійснюють обмін інформацією та її аналіз. Підрозділ функціонує в форматі спеціальних програм, що направлені на протидію незаконному обігу наркотиків, з урахуванням регіональних особливостей. Реалізація таких проектів здійснюється за участі зацікавлених держав-членів.

Транснаціональний наркобізнес в рамках ЄС розглядається Європолом як найбільш небезпечна форма організованої злочинної діяльності, а боротьба із ним - як основний напрямок співробітництва правоохоронних органів цієї організації. Така увага до цього питання має враховуватися при розробці стратегії України із реалізації її євроінтеграційної політики.

Останнім зі створених в структурі організацій ЄС є підрозділ сформований в 2002 році з метою підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС в області розслідування і судового процесу особливо небезпечних міжнародних злочинів, в першу чергу, організованого криміналу – *Євроюст* [6].

У 2004 році під час засновницької церемонії Євроюста, Міністр юстиції Нідерландів прямо заявив, що створювана європейська правоохоронна структура володітиме спеціальною компетенцією відносно справ про транскордонні кримінальні правопорушення, залишаючи інші злочини в компетенції національних судів. Євроюст також покликаний надавати допомогу державам-членам в справі кримінального переслідування найбільш небезпечних злочинів і координувати їх практичні дії, головним чином на етапі попереднього слідства по кримінальних справах.

У сферу компетенції Євроюста потрапляють всі злочини, перераховані в Конвенції про Європол, а також комп'ютерні і екологічні злочини, відмивання грошей, шахрайство і корупція. Євроюст – колективний орган, де представник кожної з країн має по одному голосу. Діяльність Євроюста фінансується із загального бюджету ЄС, за винятком заробітної плати суддів, прокурорів і поліцейських, яка виплачується з бюджету держав, що входять до ЄС. Комісія ЄС бере участь в роботі Євроюста без права голосу.

Євроюст покликаний прискорити і розширити співпрацю країн Європи у сфері кримінального права, що робить це агентство ключовим помічником Європейського Парламенту, Ради і Комісії. Ця роль також наділяє Євроюст місією привілейованого партнерства з Судовими магістратами, системою європейських судів і організаціями типу Європолу і Європейського офісу по боротьбі з шахрайствами (OLAF).

Доцільно також згадати й інші європейські організації, діяльність яких направлена на протидію з незаконним обігом наркотиків. Зокрема, боротьба з транснаціональним наркобізнесом та іншими формами організованої злочинності є одним із напрямків діяльності Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ). Так, у рамках цієї організації напрацьовуються спільні підходи до оцінки феномену організованої злочинності, здійснюється обмін досвідом, зокрема, у проведенні кримінального аналізу, передусім стратегічного рівня, спрямованого на оцінку небезпеки організованої злочинності для суспільства в цілому з метою визначення пріоритетів у правоохоронній діяльності та визначення критеріїв оцінки її ефективності.

Такий дорадчий орган Ради Європи, як Венеціанська комісія - організовує низку заходів із боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, у тому числі й пов'язаною із незаконним обігом наркотиків, зокрема, щодо оцінки стану сучасної організованої злочинності, структури кримінальних організацій та ринків, а також стратегії протидії транснаціональній організованій злочинності на національному та транснаціональному рівнях. Зазначені заходи проводяться передусім у контексті забезпечення належного управління та оцінки загрози національній безпеці, демократії та верховенству права з боку транснаціональних організованих злочинних угруповань.

Підсумовуючи вищевикладене, цілком очевидним видається успішне застосування інституційної системи європейського контролю у сфері за незаконним обігом наркотичних засобів, яка підтвердила свою ефективність через стримання процесу поширення наркоманії. Адже, як би не існувало таких засобів контролю, то епідемія наркоманії, яка виникла у деяких країнах на початку ХХ століття, продовжувалась і до нині, охоплюючи інші держави.

В свою чергу це свідчить про те, що у сучасному світі, в умовах розвитку інтеграційних процесів не-

можливо забезпечити ліквідацію наркоманії в якій-небудь окремо взятій країні. І так само міжнародне співтовариство не може вважати себе вільним від наркоманії, якщо навіть в одній країні її не вико-

рено. Тому його твердою позицією є пріоритетне значення ефективної координації міжнародного співробітництва: спільне, об'єднане, інтенсивне і послідовне нарощування протидії наркоманії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. [Електронний ресурс] - <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.2799.0>.
2. Роль Міжнародного комітету ООН з контролю над наркотиками. - [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн.: <http://www.zakony.com.ua/juridical.html?catid=41713>.
3. Interpol // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/GI01.pdf>. – pp. 1-9.
4. [Електронний ресурс] - <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-europol-17>
5. [Електронний ресурс] - <https://www.europol.europa.eu/content/page/our-people-19>
6. Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime established Eurojust as a «body of the Union» with legal personality.