УДК 343.57:343.985
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/77

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ НАРКООБІГУ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

DRUG TRAFFICKING PREVENTION PRESSING ISSUES: EUROPEAN EXPERIENCE

Орловська Н.А., д. ю. н., професор,
професор кафедри кримінального та адміністративного права
Одеський національний морський університет

Степанова Ю.П., к. ю. н., ст. дослідниця,
заступник начальника науково-дослідного відділу
Національна академія
Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

У статті представлено результати розвідок щодо європейського досвіду запобігання незаконному обігу наркотиків на рівні антинаркотичної стратегії та кримінального законодавства. Актуальність теми пов'язана зі зростаючими масштабами наркоспоживання та наслідками пандемії COVID-19, яка призвела до змін в організованій злочинності (збільшення питомої ваги мережевих структур), посилення ролі контрабанди в насиченні наркоринку, збільшення рівня резістентності злочинної діяльності до правоохоронного впливу. Виявлено, що за участі громадськості відбувається зміна антинаркотичної політики, поряд з кримінально-правовими заходами були запроваджені чисельні соціально-медичні програми, які працюють системно з накопичувальним ефектом. Загальною тенденцією в країнах ЄС стало формування ставлення до наркоспоживачів як до осіб з особливими потребами, що призвело до зниження тиску стигматизації. Підкреслюється, що важливе місце в сучасній антинаркотичної політиці посідає питання про декриміналізацію дій в сфері наркообігу, які не переслідують мети збуту (у першу чергу, зберігання наркотиків споживачами). Аргументується, що цей аспект визначається низкою факторів, серед яких особливості наркоринку, у першу чергу, співвідношення «легких» та «тяжких» наркотиків в структурі споживання. Встановлено, що в європейських країнах немає єдиного підходу до декриміналізації зберігання наркотиків без мети збуту. Виділяються три моделі антинаркотичної політики: ліберальна, суворого контролю та орієнтована на захист. Особлива увага приділяється досвіду Португалії, яка з 2001 р. декриміналізувала зберігання наркотиків для власного споживання незалежно від їх виду. Поряд із цим в державі була запроваджена система соціально-медичних заходів попередження наркотизації населення як основна складова стратегії зменшення шкоди. Наголошується на доцільності співпраці та діалогу для формування уніфікованої європейської політики в сфері запобігання наркообігу, у тому числі декриміналізації як специфічного кримінально-правового заходу. В цьому аспекті перспективною є діяльність групи Помпіду як загальноєвропейської платформи для реалізації антинаркотичної стратегії.

Ключові слова: наркообіг, наркозлочинність, кримінальне законодавство, декриміналізація, європейський досвід.

This article presents the results of research on the European experience in combating drug trafficking at the level of anti-drug strategy and some european states' domestic criminal legislation. The relevance of the topic is due to the growing scale of drug trafficking and the consequences of the COVID-19 pandemic, which led to changes in organized crime (increasing net cost of organized crime), increasing role of smuggling in drug trafficking, increasing resistance of crime to law enforcement. With the civil participation there is taking place an anti-drug policy changing, along with criminal law measures, the numerous social and medical programs have been introduced. They have a cumulative effect. A general trend has been the formation of attitudes towards drug users as people with special needs. This has reduced the stigmatic pressure. It is emphasized that an important place in modern anti-drug policy is the decriminalization of actions in the drug using without the goal of sale (primarily, drug storage by consumers). There is argued that this aspect is determined by a number of factors, including the drug market specific features, primarily the «light» and «heavy» drugs ratio in the consumption structure. It is established that in European countries there is no unique approach to the decriminalization of drug storage without the purpose of sale. There are three models of anti-drug policy: liberal, strict control and protection-oriented. Particular attention is paid to the experience of Portugal. Since 2001 this country introduced decriminalization of drug possession for personal use, regardless of their type. Simultaneously, a system of social and medical measures to prevent drug addiction was introduced as the main component of the harm reduction strategy. Emphasis is placed on the expediency of cooperation and dialogue for the formation of a unified European policy in the drug prevention sphere, including decriminalization as a specific criminal law measure. In this aspect, the activities of the Pompidou Group as a pan-European platform for the implementation of the anti-drug strategy are promising.

Key words: drug trafficking, drug crime, criminal legislation, decriminalization, European experience.

Постановка проблеми. Запобігання наркообігу – одна з тих проблем, які постійно знаходяться в фокусі уваги не лише фахового середовища, а й суспільства в цілому. В першу чергу, це пов'язано з катастрофічними масштабами залучення населення світу у немедичне споживання наркотичних засобів та психотропних речовин. Як зазначається у звіті Управління ООН по наркотиках та злочинності за 2021 р., за останнє десятиріччя чисельність осіб, які вживають наркотики, зросла на 22 %. І хоча таке зростання почасти пояснюється збільшенням населення світу на 10 %, кількість наркоспоживачів зростає і в реальному, і у відносному вимірах [1].

Країни ЄС об'єктивно залучені у світовий наркообіг, при цьому на кримінальній мапі они представляють, переважно, сегмент споживання. Цим обумовлені й особливості організації наркоринку в частині логістики та збуту споживачам кінцевого продукту. З огляду на високу спеціалізацію злочинної діяльності в сфері наркобізнесу, організовані угруповання показали високу адаптивність до специфіки пандемії COVID-19. Так, Європол зазначив зниження на 30 % кількості зареєстрованих наркозлочинів протягом першого етапу запровадження карантинних обмежень. Однак досить швидко рівень наркозлочинності майже повернувся до допандемійних показників [2]. Міжнародні експерти зазначили, що мережеві злочинні структури виявили найбільшу стійкість до правоохоронного впливу, а «пейзаж світової незаконної торгівлі наркотиками став більш складним». Цьому сприяють переведення операцій з наркозбуту в кіберпростір, використання новітніх технологій у сфері розрахунків та відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом [3; 4]. Зазначене обумовлює необхідність: розширення спектру заходів реагування на проблеми, пов'язані з наркотиками; усунення негативних наслідків їх споживання; врахування потреб вразливих категорій населення, зокрема, тих, хто контактує з системою кримінальної юстиції тощо. На регіональному та національному рівнях це передбачає такі етапи, як: визначення характеру проблем, пов'язаних з наркотиками; вибір потенційно ефективного втручання; реалізація, моніторинг та оцінка ефективності цього втручання [1; 5].

У таких умовах в європейському просторі набувають особливого значення загальноприйнятні програми, які

дозволяють уніфікувати нормативне регулювання запобігання наркообігу. Однією з них є платформа Ради Європи з наркополітики (група Помпіду), фокусом діяльності якої є права людини в зазначеній сфері. Принципово важливою в данному аспекті є кримінально-правова політика, зокрема, в частині криміналізації/декриміналізації певних дій, пов'язаних з наркообігом. Беручи до уваги триваючий процес реформування кримінального законодавства України, вбачається актуальним звернення до європейського досвіду розвитку кримінально-правового регулювання запобігання наркообігу, що може стати орієнтиром для національного нормотворця та правозастосувача.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави зауважити, що проблематика узагальнення європейського досвіду кримінально-правового запобігання діянням в сфері наркообігу як складової прикладного аспекту попереджувальної діяльності привертає увагу вітчизняних дослідників, серед яких, наприклад, О. М. Бандурка, А. М. Волощук, В. В. Голіна, О. М. Джужа, О. М. Литвак, А. А. Музика, О. В. Одерій, В. М. Смітієнко та ін. Однак мінливі умови, особливо з огляду на результати впливу пандемії COVID-19, сучасні тенденції кримінальної ситуації обумовлюють дискусію щодо доцільності криміналізації/декриміналізації певних дій, від чого залежатиме специфіка всієї системи запобігання наркозлочинності.

З огляду на це **метою даної статті** є аналіз узагальненого європейського досвіду щодо криміналізації/декриміналізації діянь, пов'язаних зі споживанням наркотиків, та розуміння перспектив розвитку кримінального законодавства України в сфері запобігання наркообігу.

Виклад основного матеріалу. Ефективність кримінального права в запобіганні наркозлочинності як виду делінквентності, який безпосередньо пов'язаний із хворобливою залежністю особи, не є очевидною. Встановлення та реалізація кримінальної відповідальності за діяння в сфері незаконного обігу наркотиків протягом тривалого часу показало складність аргументації постійного посилення примусу, особливо в світлі активної антинаркотичної позиції громад. Так, починаючи з 2005 р., Європейський форум громадянського суспільства, Горизонтальна група по наркотиках привертають увагу правоохоронних органів до гуманітарних ініціатив щодо соціальної підтримки наркозалежних осіб [6]. Загалом, з такою активністю почасти пов'язується зміна ставлення до наркоспоживачів вже не як до правопорушників, а як до осіб з особливими потребами.

Це безпосередньо впливає на обсяг кримінально-правової заборони, адже функція кримінального права полягає у захисті суспільних цінностей шляхом засудження певних видів поведінки. Це твердження сформулював Федеральний конституційний суд Німеччини в рішенні 2009 р.: у кримінальному праві встановлюється кодекс поведінки, порушення якого, згідно з загальним уявленням про право, є настільки тяжким та недопустимим для соціального співіснування, що вимагає покарання [7]. Зрозуміло, що відповідно до міжнародних зобов'язань (наприклад, Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів и психотропних речовин 1988 р.) кожна держава – учасниця повинна вжити необхідних заходів для визнання певних дій з наркотиками злочинами/кримінальними правопорушеннями. Однак якщо змінюється суспільне ставлення до наркоспоживачів, змінюється соціальна оцінка певної поведінки, то це привід для уточнення кримінально-правової політики в частині можливої декриміналізації, принаймні, дій, вчинення яких не переслідує мету збуту наркотиків.

Загалом в світі нараховується майже 30 країн, які підтримують декриміналізацію найбільш розповсюджених діянь, пов'язаних зі споживанням наркотиків, однак держави – члени ЄС не мають єдиного бачення з цього питання. Більшість держав ЄС криміналізували зберігання та розповсюдження (збут) наркотиків, однак їх споживання розглядається як проблема системи охорони здоров'я, і судами широко застосовуються програми лікування від наркозалежності щодо засуджених осіб [8].

Відсутність уніфікованого підходу до криміналізації/декриміналізації діянь в сфері незаконного обігу наркотиків обумовлює формування національних моделей кримінально-правового запобігання наркозлочинності. Вони залежать від низки факторів, серед яких найчастіше називають рівень економічного розвитку, історичні традиції, особливості правових систем, релігійні погляди, що домінують у конкретній країні [9].

На наш погляд, у цьому переліку важливе місце посідають й особливості наркоринку. Наприклад, в Болгарії [10] основна питома вага наркоспоживання припадає на канабіс, є тенденція до зменшення обсягів споживання героїну тощо. Тому, якщо серед споживачів переважають так звані «легкі» наркотики, є сенс говорити про переважання медико-соціальних заходів над кримінально-правовим примусом і ставити питання про декриміналізацію певних діянь.

Однак у разі домінування організованих угруповань, які формують та забезпечують серед споживачів попит на «тяжкі» наркотики, рішення про декриміналізацію не є очевидним. Невідповідність обсягів кримінально-правового регулювання та суворості заходів примусу потребам суспільства у захисті від злочинності, як вже було зазначено, суперечить сутності та функціям кримінального права.

До пандемії COVID-19 в кранах ЄС склалися кілька моделей протидії наркозлочинності. Їх специфіка може дати уявлення про перспективи розвитку кримінального законодавства окремої країни щодо запобігання наркообігу. Зокрема, фахівці [8; 9; 10; 11] пропонують виділяти: ліберальну модель (наприкад, Нідерланди, Іспанія, почасти Болгарія); модель суворого контролю (наприклад, Німеччина); модель, орієнтована на захист (наприклад, Португалія).

Класифікація моделей вельми умовна, адже в рамках кожної, у різному ступені, застосовується стратегія зниження шкоди. Зокрема, в Німеччині ще у 1994 р. Федеральний конституційний суд визначив, що криміналізація дій з наркотиками без мети збуту є конституційною, однак мають бути оновлені стандарти звинувачень у зберіганні для власного споживання. В результаті прокуратура може, з дозволу суду, відмовлятися від підтримання обвинувачення в кримінальних провадженнях у разі невеликої кількості речовин, що зберігаються [8]. Іншими словами, в Німеччині дозволено суттєво пом'якшувати кримінально-правовий примус залежно від особливостей конкретного провадження (у першу чергу, кількісних ознак предмету кримінального правопорушення).

Однак найбільш цікавою є позиція Португалії, яка у 2001 р. декриміналізувала зберігання наркотиків (незалежно від їх виду) для особистого споживання у кількостях, нижчих за певний обсяг, передбачивши адміністративні стягнення. Привертає увагу, що до зазначених змін у кримінальному законодавстві в Португалії в рік від наркозалежності помирала рекордна для ЄС кількість осіб. Були побоювання, що це призведе до зростання рівня зловживання наркотиками, однак вони не виправдалися: рівень споживання наркотиків в Португалії залишався нижчим за середній по ЄС [11]. Однак виробництво/виготовлення та збут наркотиків не було декриміналізовано, крім того, значні кошти були вкладені у систему попередження наркотизації населення [8].

Порівняно з Португалією модель, прийнята в Нідерландах, вже не є найбільш ліберальною, хоча залишається найвідомішою серед пересічених громадян. При цьому є показовим, що в кримінальному законодавстві Нідерландів міститься заборона на зберігання «важких» нарко-

тиків, однак це не вирішило проблему наркоконтрабанди та наркотуризму.

Але фахівці ставлять закономірне питання щодо прямої кореляції між декриміналізацією діянь, пов'язаних з особистим споживанням наркотиків, та позитивними результатами національної наркополітики Португалії. Тут можна погодитися з тим, що оцінці мала б підлягати ефективність більш широкого «пакету», який включає дестигматизацію наркозалежних, надання професійної допомоги тощо [11]. Але саме декриміналізація як невід'ємна частина таких заходів привертає увагу суспільства, бо в ній, як вже було зазначено, втілюється квінтесенція відношення держави та соціуму до наркозлочинності.

Однак з огляду на вплив пандемії COVID-19 фахове середовище має дати відповідь на те, чи буде ефективною така політика в подальшому. Так, Управління ООН по наркотиках та злочинності у звіті за 2021 р. зазначило, що пандемія спровокувала або прискорила деякі тенденції, що намітилися раніше. Зокрема, це збільшення середніх партій наркотиків, що поставляються, більш ефективне використання сухопутних та водних шляхів сполучення, приватного авіатранспорту для транспортування, превалювання безконтактних методів доставки наркотиків споживачам [1].

Для представників влади ЄС тенденція збільшення загроз контрабандного ввезення є очевидною. Це підтверджується аналітикою, представленою Агентством ЄС з безпеки зовнішніх кордонів (Frontex). Зокрема, було зазначено, що на першому етапі пандемія COVID-19 сприяла короткочасному скороченню контрабандної діяльності, однак це, як і раніше, є серйозною загрозою на зовнішніх кордонах ЄС. У цілому в 2020 р. було констатовано незначне зниження кількості зареєстрованих фактів порівняно з попереднім роком (на 7 %). Однак спостерігалося збільшення ваги вилучених наркотиків (на 11 %). Максимальна кількість вилучених наркотиків була зареєстрована на морських кордонах або прилеглому суходолі. Це підтвердило експертний висновок, що злочинні мережі, як і раніше, використовуватимуть морські шляхи для широкомасштабної контрабанди наркотиків [12].

Зазначені висновки знайшли відображення й в антинаркотичній Стратегії ЄС на 2021–2025 рр. наголошується, що під час пандемії COVID-19 можливості морських перевезень через Атлантику та Середземне море активно використовуються організованими злочинними угрупованнями для гуртового транспортування наркотиків до ЄС. Підтвердженням цього є загальне рішення ЄС щодо контролю зовнішніх кордонів на морі, повітрі та суходолі, у першу чергу, посилення моніторингу пунктів перетину кордону, які не є частиною встановленх каналів наркоторгівлі [13].

Слід зазначити, що посилення протидії контрабанді наркотиків в ЄС стало позитивним прикладом для України. Зокрема, як зазначає Державна прикордонна служба України, у 2021 р. на кордоні з країнами ЄС виявлено 20,57 кг (3 %) наркотиків, що у 3,3 раза менше, ніж у 2020 р. З них при спробі переміщення: в Україну – 2,0 кг (зменшення в 21 раз; 2020 р. – 42,15 кг); з України – 18,57 кг (зменшення на 26 %; 2020 р. – 25,16 кг). Основний обсяг наркотиків виявлено на кордоні з Румунією (15,11 кг) та Польщею (5,35 кг). Головним чином на кордоні з країнами ЄС виявлялась конопля (10,17 кг), марихуана (7,6 кг) та наркотичні лікарські засоби (2,47 кг). При цьому наркотичні засоби рослинного походження (марихуана, конопля, макова соломка тощо) виявлялися в переважній більшості випадків в напряму «на виїзд з України» на кордоні з Польщею, а наркотичні лікарські засоби (трамадол та інші) – на кордоні з Польщею та Угорщиною. Всі вони переміщалися невеликими обсягами [14].

Окремою проблемою стало збільшення немедичного споживання седативних препаратів, що стало наслідком підвищення тривожності серед населення внаслідок коронакризи. На думку фахівців, це має прискорити розвиток наркоринку в нових умовах, що, у свою чергу, потягне зменшення питомої ваги вуличного ділерства на користь безконтактних засобів розповсюдження наркотиків [1].

У цей же час європейські фахівці вважають, що зазначені тенденції не є повністю неочікуваними, вони відображають гнучкість організованої наркозлочинності та її здатність пристосуватися. Ця ознака є притаманною для будь-якого кризового періоду [3; 15]. Однак, на їх думку, складно однозначно оцінити наслідки пандемії для організованих злочинних угруповань. Посткризова динаміка попиту та пропозиції може суттєво вплинути на канали постачання і призвести до зростання насильства у злочинному середовищі щодо перерозподілу каналів збуту та доходів від нього [16]. Фактично, так і відбулося, адже, за даними Європолу, загалом зниження рівня кримінального насильства не вплинуло на сферу незаконного обігу наркотиків. Тому тяжкі насильницькі злочини, пов'язані з наркотиками, мають місце в більшості країн ЄС [2].

Таким чином, можна зазначити, що тенденції на наркоринку свідчать про потенційне зростання наркоспоживання та зміни в структурі речовин, які приваблюють споживачів. Однак фахівці, вочевидь, у тому числі, через фінансову кризу, не прогнозують суттєвого зростання питомої ваги «важких» наркотиків. З огляду на це, успіхи застосування стратегії зменшення шкоди, скоріше за все, будуть у фокусі європейської антинаркотичної політики. При цьому, як наголошується в літературі [11], декриміналізація певних дій споживачів наркотиків не означає легалізації наркообігу. І в даному контексті є важливим, щоб така декриміналізація кореспондувалася із застосуванням комплексу медико-соціальних заходів щодо споживачів. Крім того, в жодному разі не йдеться про декриміналізацію дій, що передбачають збут, а також і самого збуту наркотичних засобів та психотропних речовин.

З огляду на викладене, можна зазначати, що традиційні засоби кримінально-правової політики в сфері наркообігу – криміналізація та пеналізація дій наркоспоживачів – в європейській практиці поступово доповнюються, а в деяких країнах замінюються медико-соціальними заходами [8]. При цьому досвід Португалії став цікавим для інших європейських країн: наприклад, в 2020 р. в Норвегії та Люксембурзі було розроблено проекти законів щодо декриміналізації дій наркоспоживачів (у першу чергу, щодо зберігання наркотичних засобів та психотропних речовин). В Люксембурзі також обговорюється декриміналізація вирощування канабісу в обмеженій кількості рослин для власного споживання. Крім того, йдеться й про можливість суттєвого зменшення штрафів для споживачів, які накладаються в адміністративному порядку [11].

Таким чином, в цілому можна дійти **висновку**, що європейська політика у сфері запобігання наркообігу в частині, що стосується дій, які не переслідують мету збуту або самого збуту, стає більш гнучкою та різноманітною. Окремим її аспектом вже зараз можна вважати декриміналізацію, принаймні, зберігання наркотиків, які вчиняються споживачами. Однак в цьому контексті, на нашу думку, є важливим формування загальноєвропейського підходу. Вже згадувана група Помпіду виступатиме платформою співпраці та діалогу для обговорення як медико-соціальних, так і кримінальних проблем, пов'язаних із наркообігом, у тому числі й щодо декриміналізації окремих діянь. Для України є вкрай актуальним ознайомлення з негативним та позитивним європейським досвідом запобіжної діяльності в сфері наркообігу. Тому **перспективами подальших досліджень** можна вважати розвідки щодо ефективності декриміналізації та її системного зв'язку з іншими складовими антинаркотичної політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Отчет Управления ООН по наркотикам и преступности за 2021 год. URL: https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/V2104297_russian.pdf (дата звернення: 19.06.2022 р.).
2. EMCDDA and Europol, EU Drug Markets – Impact of COVID-19. The Hague, 2020. 31 p.
3. Beyond the Pandemic: How Covid-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU / Europol, 30 April 2020. 15 p. URL: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/report_beyond_the_pandemic.pdf (дата звернення: 19.06.2022 р.).
4. The World Drug Report 2020: Perspectives on Markets, Technology, and Policy / International Drug Policy Consortium. February, 2021. 20 p.
5. Polydrug use: health and social responses / European Monitoring Center for Drugs and Drug Addition, 2021. URL: https://www.emcdda.europa.eu/printpdf/publications/mini-guides/polydrug-use-health-and-social-responses_en (дата звернення: 20.06.2022 р.).
6. Civil Society Involvement in Drug Policy / Droogbak 1d / 1013 GE Amsterdam, 2017. URL: https://csidp.eu/wp-content/uploads/2017/12/brochure.pdf (дата звернення: 20.06.2022 р.).
7. Harding Ch., Oberg J. The journey of EU criminal law on the ship of fools – what are the implications for supranational governance of EU criminal justice agencies? *The Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, 28 (2): 192–211.
8. Anderson S. European Drug Policy: The Cases of Portugal, Germany, and The Netherlands. The Eastern Illinois University Political Science Review, 2012, Vol. 1, Issue 1, Article 2.
9. Філіппов С. О. Протидія контрабанді наркотиків у США. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*: науковий журнал, 2018. Спец. вип. № 1. С. 152–159.
10. Tozova R. Illegal drug trafficking. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ* : науковий журнал, 2018. Спец. вип. № 1. С. 129–139.
11. Huber D. Paths towards decriminalising drug use in Europe (October, 29, 2021). URL: https://www.euractiv.com/section/health-consumers/opinion/paths-towards-decriminalising-drug-use-in-europe/ (дата звернення: 20.06.2022 р.).
12. Risk Analysis for 2021 / Frontex. Warsaw, 2021. 65 p.
13. EU Drugs Strategy 2021–2025 / Brussels, 18 December 2020. 35 p. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14178-2020-INIT/en/pdf (дата звернення: 20.06.2022 р.).
14. Аналітичне зведення про обстановку на державному кордоні та результати оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України за 2021 рік. Адміністрація Державної прикордонної служби України, 2022. 37 с.
15. The Impact of COVID-19 on Judicial Cooperation on Criminal Matters / Analysis of Eurojust's Casework. May, 2021. 25 p.
16. Pandemic profiteering how criminals exploit the COVID-19 crisis (March 2020) / Europol. 16 p.