

## НОРМИ М'ЯКОГО ПРАВА В ЄДИНІЙ КОНВЕНЦІЇ ООН 1961 Р. «ПРО НАРКОТИЧНІ ЗАСОБИ»

### SOFTWARE RULES IN THE UNIFORM UNIFORM CONVENTION OF 1961 “ON DRUGS”

**Кіндюк Б.В., доктор юридичних наук,  
професор кафедри державно-правових дисциплін  
Міжнародний гуманітарний університет**

У статті розглянуто феномен м'якого права, зафіксований в Єдиній конвенції ООН 1961 р., яка направлена на протидію незаконного обігу наркотичних речовин та їх вплив на зміст нормативно-правових актів, присвячених правовому регулюванню цієї проблеми. М'яке право є універсальним регулятором міжнародних відносин, яке є засобом реалізації правових новацій. Розгляд змісту Конвенції показує, що документ складається з преамбули, основної частини, перехідних положень, об'єднаних у 51 статтю, застережень та чотирьох списків наркотичних засобів. Доведено, що при підготовці Конвенції 1961 р. розподілення наркотичних речовин проводилося на підставі критерію їх небезпечності, тому до змісту Конвенції увійшли чотири списки: Список 1, Список 2, Список 3 та Список 4, в яких перераховуються наркотичні речовини, в залежності від ступеня їх небезпечності та негативного впливу на здоров'я людей.

Показано, що Конвенція регламентувала створення міжнародних органів контролю, у вигляді Комісії по наркотичним засобам для контролю по розповсюдженню цих небезпечних речовин, яка мала право вносити зміни до списків, в яких викладалася назви цих небезпечних речовин. До змісту цього положення увійшла норма м'якого права, згідно якої дана комісія мала право лише звертати увагу країн-підписантів та давати рекомендації стосовно реалізації положень цього міжнародного документу. Розгляд змісту даної Конвенції показує наявність чотирьох характерних рис м'якого права, до числа яких відносяться наступні: 1) до її змісту входить система обов'язкових, але юридично необов'язкових правил, такі заходи повинні бути об'єктивними, опублікованими та доступними тим, для кого вони розповсюджуються; 2) дієвість та обов'язковість цих правил підтримується авторитетним центром – ООН; 3) ці правила свідомо і цілеспрямовано змінюються, пристосовуються до реального життя; 4) дана риса «м'якого права» являє собою принцип верховенства права над владою, що призводить до необхідності інституту влади урахувати зміст м'яких норм міжнародного права при здійсненні своїх владних повноважень.

Доведено, що м'яке право, норми якого знайшли відображення в Конвенції 1961 р. сприяли формуванню напрямків української правової політики у цій сфері, термінології законодавства, розвитку кодифікації та вдосконаленню антинаркотичних норм.

**Ключові слова:** м'яке право, нормативно-правовий акт, незаконний обігу наркотичних речовин, міжнародний договір, джерела права.

The article examines the phenomenon of soft law, enshrined in the 1961 UN Single Convention, which aims to combat drug trafficking and their impact on the content of regulations on the legal regulation of this problem. Soft law is a universal regulator of international relations, which is a means of implementing legal innovations. Consideration of the content of the Convention shows that the document consists of a preamble, a main body, transitional provisions combined in Article 51, warnings and four lists of drugs. It was proved that during the preparation of the 1961 Convention the distribution of narcotic substances was based on the criterion of their danger, so the Convention included four lists: List 1, List 2, List 3 and List 4, which list narcotic substances, depending on their degree.

It is shown that the Convention regulated the establishment of international control bodies, in the form of the Commission on Narcotic Drugs to Control the Distribution of These Dangerous Substances, which had the right to amend the lists names of these dangerous substances. The content of this provision included the norm of soft law, according to which this commission had the right only to draw the attention of the signatory countries and to give recommendations on the implementation of the provisions of this international document. Consideration of the content of this Convention shows the presence of four characteristics of soft law, which include the following: 1) its content includes a system of mandatory but legally optional rules, such measures must be objective, published and accessible to those, for whom they are distributed; 2) the effectiveness and binding nature of these rules is supported by the authoritative center – the UN; 3) these rules are consciously and purposefully changed, adapted to real life; 4) this feature of «soft law» is a principle of the rule of law over power, which leads to the need for the institution of power to take into account the content of soft rules of international law in the exercise of its powers.

It is proved that soft law, the norms of which were reflected in the 1961 Convention, contributed to the formation of directions of Ukrainian legal policy in this area, terminology of legislation, development of codification and improvement of anti-drug norms.

**Key words:** soft law, legal act, illicit drug trafficking, international agreement, sources of law.

**Актуальність теми дослідження** пов'язана з трьома причинами. По-перше, доктрина м'якого права являє собою одну з найбільш суперечливих проблем юридичної науки. Причиною такого стану речей є та обставина, що дана категорія являє собою спосіб регулювання міжнародних відносин за допомогою норм, які не являються юридично обов'язковими.

По-друге, характерною рисою антинаркотичного законодавства є та обставина, що його формування проходило, у більшості випадків, на підставі норм міжнародного права. В них містилися рекомендації, стандарти, які не носили обов'язкового характеру, при цьому створювалися структури, що наглядали за їх виконанням, збиралися звіти про інформацію та стан протидії наркотизму в державах-підписантах. На основі таких положень проводилася робота по удосконаленню правил обігу наркотичних засобів та з'ясуванню причин їх невиконання окремими державами. З метою залучення таких суб'єктів до виконання міжнародних норм здійснювався тиск – по англійській «naming and shaming», що передбачало зустріч з пред-

ставниками таких держав та проводилося з'ясування причин невиконання цих положень.

По-третє, в Україні склалася критична ситуація з розповсюдженням наркотичних речовин, т.я. наша держава займає одне з перших місць у Європі за темпами використання цих небезпечних речовин.

Одночасно з цим, необхідно вказати, що використання наркотичних засобів становить серйозну загрозу для безпеки держави, здоров'я і благополуччя населення. Суспільна небезпека таких дій полягає в тому, що в нього включається широке коло учасників, починаючи з багатих дилерів, які отримують надприбутки, до бідних розповсюджувачів. Юридичною наукою давно встановлено наявність прямої залежності між вживанням наркотиків і зростанням рівня злочинності. З цієї причини використання норм міжнародного права є потужним інструментом протидії суспільства процесу розповсюдження наркотичних засобів.

**Аналіз публікацій** показує, що питання м'якого права розроблялися в працях Ф. К. фон Савиньї, О. Эрліха, Р. Паунда, Ж. Гурвича, А. ди Робиланта, Т. Брансена,

М. Бугерса, П. Торса, Р.Л. Андорно, Р.Р. Бекстера, О.В. Задорожного, В. В. Мицика, В.І. Муравйова І.І. Лукашука, Х.Х. Хілгенберга, М. Н. Шоу. Одночасно з цим питання міжнародного співробітництва у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів розглядалися в роботах Л. Анісімова, А.А. Музики, М. Хруппи, В. Шевчука, В.І. Андрієва, С. Расюка, В. Василевича та ін. Незважаючи на наявність цих публікацій, питання стосовно впливу норм м'якого права на процес протидії поширенню наркотичних засобів не отримав системної та комплексної розробки.

**Метою роботи** є дослідження використання норм м'якого права в Єдиній Конвенції ООН 1961 р. «Про наркотичні засоби».

**Викладення матеріалів** дослідження необхідно розпочати з того, що м'яке право є універсальним регулятором міжнародних відносин, яке є засобом реалізації правових новацій. Видатний американський вчений Р. Паунд розглядав право як засіб соціальної інженерії, направлений на усунення конфлікту та запобігання збитку, наскільки це реально при задоволенні незчисленних людських бажань з порівняльного обмеженого запасу існуючих матеріальних благ [1, с. 156]. Виходячи з цього, доцільно дослідити вплив норм м'якого права на процес протидії незаконному обігу наркотичних засобів, який був реалізований в Єдиній конвенції ООН 1961 р.

Прийняття цього міжнародного договору передувало Гаазька міжнародна опіумна конвенція 1912 р., яка здійснила створення системи міжнародного контролю за обігом наркотиків, до якої приєдналося 12 країн: Німеччина, США, Франція, Росія, Японія, Китай, Англія, Італія, Португалія, Нідерланди, Персія, Сіам. Конвенція передбачала ряд дієвих заходів в боротьбі з розповсюдженням наркотичних засобів, але її дія була припинена у зв'язку з початком Першої Світової війни. У період 1914-1960 рр. міжнародною спільнотою була прийнята низка подібних конвенцій, які включали в себе систему заходів з боротьби проти незаконного обігу наркотичних речовин.

У 1945 р., після закінчення Другої Світової війни, була створена Організація Об'єднаних Націй (ООН), до структури якої увійшла Комісія з наркотичних засобів, яка повинна була розробити нову Міжнародну Конвенцію про наркотичні засоби. З метою створення ефективної системи боротьби з цим явищем, 24.01.1961 р. в Нью-Йорку почалася пленарна конференція, яка повинна була провести систематизацію всіх діючих правових норм у цій сфері. На підставі обговорення була прийнята Єдина Конвенція 1961 р. та створений незалежний контрольний орган – Комітет боротьби з наркотичними засобами.

Нью-йоркська конференція проходила з 24 січня по 25 березня 1961 г., на ній були представлені 73 держави, ряд представників спеціалізованих установ, зокрема, Продовольчої і сільськогосподарської організації Об'єднаних Націй, Міжнародної організації цивільної авіації, Міжнародної організації праці та Всесвітньої організації охорони здоров'я. У роботі конференції брали участь також представники Постійного центрального комітету по опіуму і Контрольного органу з наркотичних засобів та представники деяких неурядових організацій (Організація міжнародного співробітництва кримінальної поліції, Міжнародна федерація жінок-юристів і Міжнародна конференція католицьких благодійних установ). Як вказує А.С. Полтавцева, розширення сфери застосування актив м'якого права зумовлює процес інституціоналізації, що відбувається під час міжнародних форумів [2, с. 48].

Розгляд змісту Конвенції показує, що документ складається з преамбули, основної частини, перехідних положень, об'єднаних у 51 статтю, застережень та чотирьох списків наркотичних засобів. З точки зору м'якого права, важливе значення мала ст. 1, в якій було викладено 30 термінів, що використовувалися в змісті документу. При чому,

враховуючи ту обставину, що у той історичний період, не всі види наркотичних засобів мали чітке визначення, з'ясування цих дефініцій давало змогу працівникам державних органів ефективно протидіяти поширенню цих небезпечних речовин.

У ст. 2 перераховувалися наркотичні засоби, які підлягали контролю з боку держави. При цьому в її змісті містилася норма м'якого права, згідно якої кожна зі сторін-підписантів повинна була приймати спеціальні міри контролю, стосовно обігу особливо небезпечних наркотичних речовин. Інша норма м'якого права передбачала необхідність проведення клінічних випробувань наркотичних засобів, науково-дослідної та практичної роботи з такими речовинами, з метою встановлення їх впливу на стан здоров'я населення. При розгляді змісту даної статті необхідно вказати, що діючи міжнародні норми містять в себе три підходи до визначення поняття наркотична речовина: медичний; соціальний; юридичний. Медичний підхід полягає в тому, що речовина повинна сприяти специфічну дію на центральну нервову систему, яка і є безпосередньою причиною її немедикаментозного застосування. Соціальний підхід полягає в тому, що немедикаментозне вживання даного засобу набуває таких масштабів, які становлять серйозну суспільну небезпеку. Юридичний підхід базується на обох вищевказаних і вимагає аби відповідна речовина була законодавчо внесена до списку наркотиків. Як вказує О.В. Демін, м'якоправові положення мають гнучкість, що дозволяє пристосувати їх до будь-яких вимог [3, с. 8].

При підготовці Конвенції 1961 р. класифікація наркотичних речовин проводилася на підставі критерію їх небезпечності, тому до змісту Конвенції увійшли чотири списки: Список 1, Список 2, Список 3 та Список 4, в яких перераховуються наркотичні речовини, в залежності від ступеня їх небезпечності та негативного впливу на здоров'я людей.

Так, Список 1 містив небезпечні препарати з опійного маку, листів коки та коноплі, тому Конвенція регламентувала необхідність надання державами-підписантами статистичних даних про обсяг їх виробництва, імпорту, експорту, а також їх наявність у вигляді конфіскованих вантажів. На відміну від цього, Список 2 включав наркотичні засоби з високою концентрацією, які використовувалися в медичних цілях та відпускалися по рецептам. У Список 3 входили препарати, які містили в якості інгредієнтів наркотичні засоби з низькою концентрацією. Список 4 включав невеликі обсяги наркотичних засобів, які мали особливо небезпечні якості, але використовувалися в медичних цілях в обмеженій кількості. До змісту Конвенції увійшли положення, згідно яких наркотичні речовини можуть бути перенесені зі Списку 2 до Списку 1, але така інформація повинна бути надана до Комісії з наркотичних засобів. При чому ст. 2 Конвенції 1961 р. вказувала, що кожна зі сторін-підписантів має право, з метою збереження здоров'я населення, заборонити виробництво, виготовлення, торгівлю, ввезення та вивезення інших наркотичних засобів, які, на їх думку, можуть здійснювати негативний вплив. Норми м'якого права увійшли до змісту ст. 4, в якій вказувалося, що країни-підписанти мають право необов'язково виконувати на своїх територіях положення даного документу та приймати рішення на свій розсуд.

Конвенція регламентувала створення міжнародних органів контролю (ст. 5), у вигляді Комісії по наркотичним засобам для контролю по розповсюдженню цих небезпечних речовин, яка мала право вносити зміни до списків, в яких викладалися назви цих небезпечних речовин. До змісту цього положення увійшла норма м'якого права, згідно якої дана комісія мала право лише звертати увагу країн-підписантів та давати рекомендації стосовно реалізації положень цього міжнародного документу.

При розгляді мір, направлених на зменшення обсягу наркотичних речовин, важливе значення мають статистичні дані стосовно їх кількості, міст зберігання, земельних площ для їх вирощування. Тому до змісту Конвенції увійшла ст. 19, яка містить рекомендаційну норму щодо проведення розрахунків обсягів наркотичних речовин та площ сільхозугідь, з метою забезпечення підприємств медичної промисловості такою сировиною. При чому, п. 4 ст. 19 вказував, що кожна з країн-підписантів повинна зібрати таку інформацію та передавати її до Комітету з наркотичних засобів, який систематизував та проводив аналіз таких даних. Враховуючи небезпечність цих речовин ст. 21 Конвенції містила звернення до країн-підписантів стосовно обмеження виготовлення та ввозу цих небезпечних речовин, тому кожна з країн-підписантів повинна була надавати Комісії такі данні: кількість опію, концентрація речовини, яка використовувалася у сфері виробництва, в медичних та наукових цілях.

З метою виконання цього завдання ст. 23 надавала рекомендації країнам-підписантам стосовно створення державних установ по контролю за обігом опію. Згідно п. 2 кожна держава повинна була на свій розсуд визначити райони та земельні масиви на яких дозволялося культивування опійного маку. На додаток до цього, надавалася рекомендація стосовно ліцензування такої діяльності, тобто видача ліцензії, в якій вказувалося розмір земельної площі та необхідність передачі усього зібраного опію установам, які контролюють цей вид діяльності. Аналогічна система мір встановлювалася у ст. 25 – контроль над маковою соломою, ст. 26 стосовно кокаїнових куштів та листів коки, ст. 28 присвяченої контролю над виробництвом канабіса чи смоли канабіса. Прикладом норм м'якого права є ст. 34 Конвенції, яка рекомендувала державам-підписантам вводити власні міри нагляду та інспекції з залученням фахівців, які мають відповідну кваліфікацію та досвід.

Конвенція встановлювала загальні положення стосовно норм відповідальності та видів протиправних діянь, які не носили обов'язковий характер. Тому в змісті документа вказувалося, що конкретні склади злочинів і міри відповідальності за них визначалися відповідно до національного законодавства кожної з країн-підписантів (ст. 36). У разі, якщо законодавство країни не передбачало юридичну відповідальність за діяльність, вказану в змісті Конвенції, в ній містилася рекомендація стосовно того, що країна-підписант повинна була внести відповідні зміни до національного законодавства. При чому п. 3 ст. 36 вказував про рекомендаційний характер даного документа, т.я зазначав, що кожна з країн повинна керуватися нормами кримінального права, які мають перевагу по відношенню до норм даної статті.

Розгляд змісту даної Конвенції показує наявність чотирьох характерних рис м'якого права, до числа яких відносяться наступні:

1) до її змісту входить система обов'язкових, але юридично необов'язкових правил, такі заходи повинні бути об'єктивними, опублікованими та доступними тим, для кого вони розповсюджуються. До змісту документа входять положення стосовно міжнародної торгівлі, зберігання, мір нагляду, інспекції, протидії, покарання за незаконний обіг наркотичних засобів, а також рекомендації стосовно створення у кожній країні регіональних центрів з контролю за цими небезпечними речовинами;

2) дієвість та обов'язковість цих правил підтримується авторитетним центром. Таким органом є Організація Об'єднаних Націй – найбільша міжурядова організація з підтримання миру й безпеки, розвитку міжнародного співробітництва на глобальному рівні. Згідно зі Статутом ООН серед цілей діяльності є підтримання міжнародного миру і безпеки, розвиток дружніх відносин між націями, налагодження міжнародного співробітництва у вирішенні проблем економічного, соціального, культурного і гума-

нітарного характеру, до числа яких відноситься протидія незаконному обігу наркотичних речовин;

3) ці правила свідомо і цілеспрямовано змінюються, пристосовуються до реального життя. У зв'язку з цим, необхідно вказати про зв'язок «живого права», запропонованого О. Ерліхом, з «м'яким правом». Як вказував цей видатний український юрист із «живого права» виділяються норми, які уніфікують внутрішній порядок в союзних держав [4, с. 134].

Доказом цього положення є та обставина, що в лютому 1971 р. ООН була затверджена Конвенція про психотропні речовини, яка внесла доповнення до Списків наркотичних засобів, надала рекомендації щодо встановлення країнами-підписантами порядку перевезення наркотичних засобів при здійсненні подорожі з однієї країни в іншу. Наступна Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин прийнята в 1988 р. передбачала: – створення відносно однакової класифікації правопорушень і санкцій за дії, пов'язані з незаконним обігом наркотиків, а також встановлення юрисдикції щодо них; – вжиття заходів, що дозволяють визначати, виявляти, заморожувати, арештовувати і конфіскувати доходи, отримані від незаконного обігу наркотиків, як на національному, так і на міжнародному рівнях; – надання на широкій основі взаємної юридичної допомоги під час розслідування, розгляду та судочинства щодо деяких видів правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків;

4) наступна риса «м'якого права», на думку Ю.Б. Фогельсона, являє собою верховенства права над владою – при наявності м'яких правил, інститути влади повинні урахувати їх зміст при здійсненні своїх владних повноважень [5, с. 49]. Дане положення знайшло відображення в преамбулі до Конвенції 1961 р., в якій викладаються загальні положення, стосовно того, що міжнародна спільнота стурбована здоров'ям та благополуччям населення визначає ту обставину, що наркоманія являє небезпеку для соціальної, економічної сфер та безпеки людей. Тому ООН вважає доцільним прийняти міжнародну конвенцію, яка передбачає міжнародне співробітництво проведення та контроль для реалізації заходів боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин та зменшення їх негативного впливу.

Незважаючи на небезпеку наркотичних засобів комуністична влада УРСР приєдналася до Конвенції 1961 р. лише у 1978 р., тому до КК УРСР 1960 р. не були внесені відповідні положення, а лише у 1974 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення боротьби з наркоманією», в якому встановлювалися єдині підстави кримінальної відповідальності за незаконні дії з наркотичними речовинами на території всіх союзних республік. Також у нормативно-правовому акті встановлювалися достатньо суворі норми, які передбачали позбавлення волі на строк до 10 років з конфіскацією майна за незаконне виготовлення, придбання, перевезення, зберігання та пересилання з метою збуту наркотичних засобів. Така обставина, на думку І.В. Шалінської, доказує процес трансформації актів «м'якого права» в акти «твердого права» у міжнародному правопорядку та робить акти «м'якого права» у деякій мірі передвісниками міжнародної нормотворчості [6, с. 57].

Підводячи підсумки даного дослідження необхідно зазначити, що м'яке право зіграло виключну роль у створенні міжнародної системи протидії незаконному обігу наркотичних речовин. Незважаючи на обставину, що м'яке право являє собою сукупність юридично-необов'язкових юридичних норм, положення Конвенції 1961 р. вплинули на українське законодавство з протидії незаконному обігу наркотичних речовин. При чому, м'яке право, норми якого знайшли відображення в Конвенції 1961 р. сприяли формуванню напрямків української правової політики у цій сфері,

термінології законодавства, розвитку кодифікації та вдосконаленню антинаркотичних норм. Важливою характерною рисою м'якого права є можливість заповнення прогалин національного правового регулювання, з причини того, що його норми являють моделі рішення складних проблем.

Так, в Конвенції 1961 р. знайшли відображення ознаки наркотичних речовин, запропоновані Списки, які різняться за ступенем небезпечності, система мір відповідальності, яка з часом знайшла відображення у діючому кримінальному законодавстві.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Pound R. Interpretations of Legal History. Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts, 1946. P. 156-157.
2. Полтавцева А.С. «М'яке право» як універсальний регулятор міжнародних відносин. Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П. Є. Казанського : матеріали четвертої міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 8–9 лист. 2013 р.); відп. за випуск к.ю.н., доц. М. І. Пашковський; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2013. С. 46-49.
3. Демин А.В. Феномен «мягкого права»: pro et contra. *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. 2014. № 4 (41). С. 6–10.
4. Гуревич Г.Д. Социология права. Философия и социология права. Избранные сочинение; пер. М.В. Антонова, Л.В. Ворониной. СПб., 2004.
5. Фогельсон Ю.Б. Мягкое право в современном правовом дискурсе. *Журнал российского права*. 2013. № 9. С. 43-51.
6. Шалінська І.В. Акти «м'якого права» та міжнародний правопорядок. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-2(1). С. 55-57.