

ДОСВІД США ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ З ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИКІВ

US EXPERIENCE IN CREATING AND ORGANIZING THE ACTIVITIES OF UNITS TO COMBAT ILLEGAL DRUG TRAFFICKING

Буковський Ю.Д., здобувач наукового ступеня доктора філософії
наукової лабораторії з проблем протидії злочинності

*Навчально-науковий інститут № 1
Національної академії внутрішніх справ*

У статті висвітлюється питання хронології становлення та розвитку правоохоронних федеральних органів Сполучених Штатів Америки, які здійснювали протидію незаконному обігу наркотиків. У статті зазначаються первинні підстави, які слугували для створення першого спеціалізованого підрозділу, так званого нарковідділу (Narcotic Division) в структурі Міністерства фінансів у 1915 році, та первинні завдання, які були пританні для в сфері контролю за обігом наркотиків. Вказується подальші етапи розвитку підрозділів з протидії незаконному обігу наркотиків через призму завдань, які ставилися перед ним в залежності від наркоситуації у державі: Федеральний комітет з контролю за наркотиками (Federal Narcotics Control Board), Федеральне бюро з наркотиків (Federal Bureau of Narcotics), Бюро з контролю за зловживанням наркотиками (Bureau of Drug Abuse Control), Бюро з наркотиків і небезпечних ліків (Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs), Управління з боротьби з наркотиками (Drug Enforcement Administration). Особливістю такого процесу є постійна трансформація діяльності підрозділів з боротьби з незаконним обігом наркотиків у США – від збору податків за вчинення експортно/імпортних операцій та легального обігу наркотиків, протидією видачею лікарями опійноміських препаратів, до потужного федерального правоохоронного органу Управління боротьби з наркотиками (Drug Enforcement Administration (DEA), який створений у структурі Міністерства юстиції США, та здійснює профілактичну, розвідувальну, детективну і слідчу діяльність в сфері всім напрямках протидії незаконному обігу наркотиків та має розгалужену систему агентів у США й за її межами, з наявним відповідним парком авіації та водного транспорту. Зазначаючи генезис розвитку цього федерального правоохоронного органу автор засвідчує, що протягом всього періоду його діяльності вживалися різноманітні заходи з його реформування, визначення його підпорядкованості, наділення нових функцій та визначення напрямів діяльності, що засвідчує, що проблематика становлення цього органу дійсно пов'язана з обстановкою в сфері обігу наркотиків, яка існувала на той час в державі, і намаганнями керівництва США вплинути на неї за допомогою адміністративного ресурсу, у тому числі створення інших різноманітних федеральних правоохоронних органів, які мали на меті здійснювати як контроль в сфері обігу наркотиків, так і протидію їх незаконному обігу. Вказуються позитивні та негативні спроби керівництва США протягом сторіччя реагувати на наркоситуацію в країні шляхом створення різноманітних правоохоронних органів.

Ключові слова: підрозділ боротьби з незаконним обігом наркотиків, Сполучені Штати Америки, наркозлочинність, федеральний правоохоронний орган, Управління з боротьби з наркотиками.

The article highlights the issue of the chronology of the formation and development of the federal law enforcement agencies of the United States of America, which were involved in combating illegal drug trafficking. The article mentions the primary grounds that served to create the first specialized unit, the so-called Narcotic Division, within the structure of the Ministry of Finance in 1915, and the primary tasks that were assigned to it in the field of drug control. Further stages of the development of units for combating illegal drug trafficking are indicated through the prism of the tasks that were set before them depending on the drug situation in the state: Federal Narcotics Control Board, Federal Bureau of Narcotics, Bureau of Drug Abuse Control, Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs, Drug Enforcement Administration. A feature of this process is the constant transformation of the activities of the anti-drug trafficking units in the USA – from the collection of taxes for export/import operations and legal drug trafficking, countering the dispensing of opioid drugs by doctors, to the powerful federal law enforcement agency of the Drug Enforcement Administration (DEA), which was created within the structure of the US Department of Justice, and carries out preventive, intelligence, detective and investigative activities in the field of combating illegal drug trafficking in all directions, and has an extensive system of agents in the US and abroad, with an appropriate fleet of aviation and water transport. Noting the genesis of the development of this federal law enforcement body, the author confirms that during the entire period of its activity, various measures were taken to reform it, define its subordination, assign new functions and determine the directions of activity, which proves that the problems of the formation of this body are really connected with the situation in the sphere of drug trafficking that existed at that time in the state, and the efforts of the US leadership to influence it with the help of an administrative resource, including the creation of other various federal law enforcement agencies, which aimed to exercise both control in the sphere of drug trafficking and countering them illegal circulation. The positive and negative attempts of the US leadership during the century to respond to narcotics in the country by creating various law enforcement agencies are indicated in the article.

Key words: unit to combat illegal drug trafficking, United States, drug crime, federal law enforcement agency, drug enforcement administration.

Поширення незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин (далі – наркотиків) як суспільно небезпечного і складного явища, що негативно впливає на розвиток суспільства, викликає необхідність у здійсненні комплексу різноманітних заходів, спрямованих на його подолання, тобто на боротьбу з ним. Поряд із соціальними, правовими, кримінологічними, економічними та іншими аспектами цього явищу, зокрема, повинно протистояти створена державою система заходів його протидії, серед яких важливе місце займають органи (підрозділи), які повинні протидіяти незаконному обігу наркотиків. Саме тому важливо дослідити досвід іноземних держав, у першу чергу Сполучених Штатів Америки (далі – США), яка має понад 100 річний досвід становлення спеціалізованого правоохоронного органу з протидії незаконного обігу наркотиків.

Метою статті є визначення структури та напрямів діяльності спеціалізованих підрозділів з протидії незаконному обігу наркотиків США, з метою визначення їх напрямів діяльності на різних етапах існування з метою визначення шляхів удосконалення діяльності підрозділів протидії наркозлочинності в Україні.

Аналіз дослідження проблеми. Стан дослідження. Дослідженню окремих аспектів діяльності правоохоронних органів іноземних держав з протидії незаконному обігу наркотиків присвячені праці таких вітчизняних вчених, зокрема О. М. Бандурки, І. Г. Богатирьова, А. А. Венедиктова, М. Г. Вербенського, В. В. Голіни, М. Л. Грїбова, О. М. Гуміна, О. М. Джузи, А. П. Закалюка, Д. Й. Никифорчука, А. В. Савченка, О. М. Стрільціва, В. А. Тимошенка, О. Н. Ярмаша, Х. П. Ярмакі та ін. Проте, аналіз наукових праць дає змогу зробити висновок про необхід-

ність проведення подальших та більш глибоких досліджень у цьому напрямі. Особливу увагу слід звернути на становлення такого правоохоронного органу США, як Управління боротьби з наркотиками США, яке має понад сторічну історію, і протягом цього часу вона постійно трансформувалося від покладених на цей орган завдань.

Виклад основного матеріалу. Цілком доцільно ознайомитись з організацією протидії незаконним обігом наркотиків у США, де саме в цій країні однією з перших було створено спеціалізовані правоохоронні органи з протидії незаконному обігу наркотиків. Для початку відмітимо, що до правових підстав створення спеціалізованих підрозділів по боротьбі з незаконним обігом наркотиків у США можна віднести активну участь країни у виробленні заходів міжнародного контролю за наркотиками і вживанням заходів проти наркоманії на міжнародному рівні. Зокрема, США були ініціатором проведення Шанхайської опіумної комісії, засідання якої проходили 5–26 лютого 1909 р. у м. Шанхай. До її складу входили представники 13 країн: Росії, США, Австро-Угорщини, Німеччини, Англії, Франції, Китаю, Італії, Японії, Нідерландів, Персії, Португалії і Сіаму. Конвенція передбачала, що «Держави, що зобов'язуються, повинні докласти всіх можливих зусиль для здійснення контролю, у тому числі й силового, всіх осіб, що виробляють, імпортують, продають, розповсюджують, та експортують морфій, кокаїн та їх похідні, а також для обліку будівель, в яких ці особи містять подібні виробництва та торгові місця» [1; 2].

США приймали активну участь у проведенні Міжнародної конференції з опіуму, яка проходила у м. Гаага (Королівство Нідерланди) з 1 грудня 1911 р. по 23 січня 1912 р., де взяли участь представники 12 країн (ті ж, що й у м. Шанхай, але без Австро-Угорщини). За результатами роботи була розроблена і прийнята Міжнародна опіумна конвенція, або Гаазька конвенція, – перша міжнародна угода про контроль за обігом наркотиків. Конвенція містить низку положень щодо загальних питань виробництва та розповсюдження інекційних наркотиків (медичний опіум, морфій, кокаїн і т. д.), в яких передбачено використання їх тільки «в медичних та інших розумних цілях». Крім того, сторони взяли на себе зобов'язання застосувати правове регулювання виробництва і торгівлі щодо морфіну, кокаїну, медичного опіуму, героїну та їх похідних [1; 2].

Таким чином США взяли на себе обов'язок бути світовим лідером у протидії незаконному обігу наркотиків, що спонукало уряд цієї країни створити спеціалізований підрозділ по боротьбі з незаконним обігом наркотиків ще на початку ХХ століття. Цьому спонукало також наступні причини.

Перша – суттєве збільшення контрабандних поставок у країну опіуму в наслідок опійних війн (першої 1839–1842 років та другої 1856–1860 років), які проводила Великобританія з Китаєм у ХІХ столітті, що призвело до певного поширення наркоманії безпосередньо в США в наслідок еміграції з країн Азії значної кількості осіб, а також участі США у декількох війнах: Громадянської війни (квітень 1961 року – травень 1965 року), іспано-американській війні (квітень – серпень 1898 року) та філіппіно-американська війна (лютий 1899 року – липень 1902 року), Першої світової війни (липень 1914 року – листопад 1918 року), адже поранення лікували на той час з використанням опію та морфіну.

По-друге, великий приток міграції, зокрема з країн Азії та Африки, де було поширене традиційне вживання наркотиків, а також соціальні негаразди в США, спричинені наслідками численних війн, в яких брала участь країна, стали поживним середовищем для розвитку найпотужнішої організованої злочинності, зокрема в сфері контрабанди та немедичного вживання наркотиків.

По-третє, поширенню наркоманії, і відповідно незаконному обігу наркотиків, сприяла відсутність належної

інформації про їх шкоду, а в деяких випадках навпаки, у суспільстві проводилась популяризація вживання кокаїну та опію [3]. Окрім цього опіати та кокаїн набув поширення у фармакології та медицині, що також було потужним поштовхом для збільшення його обігу. Як наслідок, станом на 1911 рік, за оцінками, один із 400 громадян США (0,25%) був залежним від певної форми опіуму [4]. Про наявність проблем з незаконним обігом наркотиків у США говорить той факт, що до 1914 року сорок шість штатів мали закони щодо кокаїну, а двадцять дев'ять – проти опіуму, морфіну та героїну [5; 6].

Як наслідок в США виникла необхідність в розробленні нормативних актів, який б надавав можливості протидіяти організованим злочинним угрупованням, їх надприбутками і одночасно створювати відповідні правоохоронні органи, які повинні були забезпечити протидію наркозлочинності, організовані форми якої тільки почали формуватися на той час. Разом з тим законодавці США, а разом з ними і правосуддя, пішли зовсім несподіваним шляхом. Посилаючись на положення ХVІ поправки до Конституції США про те, що будь який прибуток незалежно від його походження має бути обкладений податком, вони вирішили не боротися або забороняти доходи сумнівного походження, а обкласти їх податком. Цю поправку до Конституції було прийнято у 1913 році, її зміст був наступний:

«Конгресові надається право накладати та збирати податки з прибутків, хоч би з якого джерела вони походили, незалежно від їх розподілу поміж окремими штатами й безвідносно до будь-яких переписів чи обліків населення» [7, с. 243].

Таким чином, виходячи з положень зазначеної поправки, навіть доходи отримані від протиправної діяльності мали бути обкладені податком. Слід зазначити, що у цей період в США кожні 2–3 роки виходив новий закон (Revenue Act), який визначав порядок оподаткування доходів, в яких в тій чи іншій мірі копіювало положення Конституції про обов'язковість декларування прибутків та сплати податків незалежно від джерела їх походження [7, с. 243]. Одним з таких законодавчих актів був Закон Харрісона про податок на наркотики (Harrison Narcotics Tax Act) [8], підписаний 17 грудня 1914 року Президентом США Вудро Вільсоном та набрав законної сили з 1 березня 1915 року, який регулював оподаткування виробництва, імпорту та розповсюдження опіатів і продуктів коки. Стаття 785 Глави І цього Закону вказувала, що цей «Закон про реєстрацію у зборах внутрішніх доходів і встановлення спеціального податку на всіх осіб, які виробляють, імпортують, виготовляють, складають, займаються торгівлею, розповсюджують, продають, розповсюджують або віддають опіум чи листя коки, їх солі, похідні або препарати та для інших цілей» [8]. Вказаний Закон також впроваджує криміналізацію окремих діянь, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків. Проте наслідки виявились зовсім протилежним, за 7 місяців 1920 році було імпортовано 528 635 фунтів опіуму у порівнянні з 74 650 фунтами з аналогічним періодом 1919 року [10].

Оскільки Закон Харрісона був податковим федеральним законом, відповідальність за його дотримання було покладено на Міністерство фінансів США. Саме в структурі Бюро внутрішніх доходів (Bureau of Internal Revenue) Міністерства фінансів США створюється Наркотичний відділ (Narcotic Division), який очолив колишній фармацевт Леві Г. Наттом, штат якого станом на 1 березня 1915 року (на момент набрання законної сили Законом Харрісона про податок на наркотики) складав 162 федеральних агента з боротьби з наркотиками [11].

Структура Narcotic Division склався з двох основних підрозділів:

– на перший було покладено функції щодо здійснення контролю за обігом наркотиків, а саме за: а) діяльністю фармацевтичних компаній, які здійснювали продаж нар-

котиковмісних лікарських засобів, які умовно були на той час віднесені до наркотиків (далі по тексту – наркотики); б) лікарями, яких зобов'язали виписувати рецепти за встановленою процедурою на отримання хворими особами наркотиків; в) імпортом та експортом наркотиків у формі видачі відповідних ліцензій для компаній, які здійснювали таку діяльність; г) наявною кількістю наркотиків в державі, їх продажем та придбанням. Також Narcotic Division здійснював підготовку державних звітів про стан обігу наркотиків в США [12];

– до обов'язків другого підрозділу Narcotic Division було віднесено боротьбу з незаконним виписуванням рецептів лікарями та видачею аптекарями наркотиків без рецепту, а також з контрабандою наркотиків.

Однак у травні 1915 року окружний суддя оголосив, що наркозалежну особу не можна звинувачувати у незаконному зберіганні наркотиків, оскільки він не має права реєструватися згідно із законом. Невдовзі інший окружний суддя у Флориді оголосив, що в законі немає нічого, що обмежувало б кількість наркотиків, які може призначити лікар. Разом з тим до кінця 1915 року агенти вилучили 44 фунти опіуму, а у федеральних судах їм вдалося отримати 100 обвинувальних вироків проти 25 виправдувальних вироків. Максимальним покаранням було десять років ув'язнення. У 1916 році агентам вдалося отримати 663 обвинувальних вироків та 183 – виправдувальних [13].

16 січня 1919 року була ратифікована Вісімнадцята поправка до Конституції США, яка набрала чинності 17 січня 1920 року, і на реалізації якої було прийнято Закон про національну заборону «National Prohibition Act» [14] неофіційно відомий як Закон Вольстеда «Volstead Act» і яким встановлювалася заборона на обіг алкогольних напоїв у межах США (так званий «Сухий закон»). Як наслідок вся діяльність Бюро внутрішніх доходів (Bureau of Internal Revenue) Міністерства фінансів була спрямована на боротьбу з алкоголем. На цей час Narcotic Division складався з 170 агентів, які працювали в 13 райвідділках, і на їх утримання вперше надали значну фінансову підтримку. У 1920 фінансовому році на боротьбу з наркотиками було виділено понад півмільйона доларів – майже вдвічі більше, ніж у попередньому році. Незважаючи на те, що кількість агентів Narcotic Division була в десять разів меншою за кількість агентів, які протидіяли незаконному обігу алкоголю, федеральні в'язниці утримували більше порушників, засуджених за Законом Харрісона, ніж за Законом Вольстеда. За стандартами сьогодення, судді та присяжні були жорсткі до порушників обігу наркотиків, що відображало настрої дня. У 1921 році Narcotic Division отримав 1583 обвинувальних вироків у порівнянні з лише 119 виправдувальними вироками та вилучив 1417 фунтів опіуму, 373 фунти морфіну, 32 фунти героїну та 286 фунтів кокаїну [13].

26 травня 1922 року приймається Федеральний закон про імпорт і експорт наркотичних засобів (Narcotic Drugs Import and Export Act in 1922) [15], який ще часто називають Законом Джонса-Міллера, який забороняє імпорт та експорт наркотиків без відповідних ліцензій, посилює встановлене відповідальність за контрабанду наркотиків в/із США або з будь-якої території під контролем або юрисдикцією США, а також визнає федеральним злочинним використанням наркотиків не в медичних цілях. Відповідно до цього Закону у 1927 році в структурі Міністерства фінансів з частини Narcotic Division створюється Федеральний комітет з контролю за наркотиками (Federal Narcotics Control Board (FNCB)), який проіснував до 14 червня 1930 року. FNCB забрав на себе адміністративні функції щодо контролю за імпортом та експортом наркотиків, які були у Narcotic Division, а основним завданням FNCB став нагляд за імпортом і експортом наркотиків, видача ліцензій на вказані операції, виявлення порушень обігу наркотиків у медичних установах [12].

Що стосується Narcotic Division, то його основна функція стала детективна діяльність з метою боротьби з контрабандою наркотиків та порушеннями правил обігу наркотиків, які були визначені у Законі Харрісона про податок на наркотики та Законі Джонса-Міллера [12].

Гонитва за показниками, що була відображена у численних приписах та фальсифікації в офіційних документах, часті порушення законності під час затримання, значні корупційні скандали та зловживання працівників Narcotic Division і Федерального комітету з контролю за наркотиками стали причиною їх ліквідації. Як наслідок, 14 червня 1930 року Конгрес реорганізував Федеральний комітет з контролю за наркотиками у Федеральне бюро з наркотиків (Federal Bureau of Narcotics (FBN)), яке увійшло у склад Міністерства фінансів США, при цьому в склад новоствореного органу увійшов також Narcotic Division. Приблизно через місяць Президент США Г. Гувер і Міністр фінансів США Е. Меллон призначили Гаррі Дж. Анслінгера уповноваженим FBN, який очолював його до 1962 року. Таким чином FBN продовжило виконувати функції щодо забезпечення виконання Закону Харрісона 1914 року та Закону Джонса-Міллера 1922 року шляхом об'єднання двох функцій: 1) адміністративної – контроль за обігом наркотиків, у т.ч. за імпортно/експортними операціями; 2) детективної – боротьба з незаконним обігом наркотиків. У результаті зусиль кількість вилучень морфіну зросла з 3440 унцій морфіну в 1929 році до 26492 унцій у 1930 році [13]. Всього між 1914 і 1938 роками було заарештовано близько 25 000 лікарів за постачання опіатів, і близько 40 клінік для лікування героїну було закрито [16].

Разом з тим, все ж таки основним напрямом діяльності FBN була обрана протидія контрабанді наркотиків і з цією метою було засновано декілька офісів за кордоном, зокрема у Франції, Італії, Туреччині, Бейруті, Таїланді та інших країнах, у яких працювало від 14 до 17 агентів. Одночасно працівники FBN отримали можливість здійснювати заходи зі збору розвідувальної інформації про контрабандистів за кордоном та надавати допомогу місцевим правоохоронним органам у викритті злочинів, пов'язаних з контрабандою до США наркотиків.

У 1963 році відбулося засідання Консультативної комісії при Президенті США, де розглядалося питання щодо подальших шляхів реформування FBN. Це було пов'язано з тим, що здійснюючи контроль за обігом наркотиків FBN не мало обов'язків зі збору доходів, і відповідно не повинно було знаходитися в підпорядкуванні Міністерства фінансів США. Комісія рекомендувала передати його правозастосовні функції до Міністерства юстиції США. Для регулювання законного обігу наркотиків і визначення їх безпеки було рекомендовано створити новий підрозділ у Департаменті охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення. Виконуючи рекомендації Консультативної комісії в 1965 році Конгрес ухвалив поправки до Закону про продукти харчування, ліки та косметику (Food, Drug and Cosmetic Act) [17], значно розширивши федеральний контроль над виробництвом, розповсюдженням і продажем так званих небезпечних ліків. На виконання вказаного вище Закону 1 лютого 1966 року у складі Управління з контролю за харчовими продуктами та медикаментами (Food and Drug Administration) було створено новий федеральний правоохоронний орган Бюро з контролю за зловживанням наркотиками (Bureau of Drug Abuse Control (BDAC)) [12].

7 лютого 1968 року Конгрес США схвалив подальше реформування правоохоронної діяльності, спрямованої на боротьбу з наркотиками, результатами якого було об'єднання FBN і BDAC та створення 8 квітня 1968 року нового органу – Бюро з наркотиків і небезпечних ліків (Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD)) [19]. При цьому BNDD перейшло з підпорядкування Міністерства фінансів у підпорядкування Департаменту юстиції

(Department of Justice). Таким чином поряд з функцією адміністративного контролю за наркотиками та детективною діяльністю BNDD стало ще здійснювати контроль за законним виробництвом наркотиковмісних медичних препаратів. Штат BNDD стрімко зростає, як і його фінансування. Наприклад, до 1968 року штат FBN ніколи не перевищував 330 агентів (більшість із яких використовувалися в адміністративних повноваженнях), а річний бюджет складав не більше 3 мільйонів доларів. Після реформи, вже у 1968 році бюджет BNDD підскочив до 14,5 мільйонів доларів, у 1971 році – 43 мільйонів доларів, у 1972 році – 64,3 мільйонів доларів. Штат BNDD у 1972 році складався з 1361 агента, 86 з яких перебували за кордоном) [13; 16].

У 1972 році порівняно зі звітами за попередній рік, кількість внутрішніх арештів BNDD зростає приблизно вдвічі (з 1771 до 3512), а арешти за кордоном також подвоїлися (зі 188 до 394). Конфіскація героїну або його еквівалентів зростає з 1593 фунтів до 3784 фунтів, тоді як вилучення небезпечних наркотиків за один рік підскочило з 9 мільйонів до 207 мільйонів дозованих одиниць. BNDD встановило регуляторний контроль над понад півмільйоном зареєстрованих осіб, які мали ліцензію на розповсюдження законних наркотиків. BNDD мало шість найпотужніших у світі лабораторій для проведення криміналістичних експертиз [13].

Не дивлячись на вказані вище результати діяльності BNDD на думку Президента США Р. Ніксона вони були незадовільні та не виправдовували цілі в боротьбі з розповсюдженням наркотиків безпосередньо на вулицях. Саме тому з метою здійснення повномасштабної атаки на зловживання наркотиками в США паралельно з BNDD 28 січня 1972 року його указом [20] в складі Міністерства юстиції США створюється Управління з боротьби зі зловживанням наркотиками (Office of Drug Abuse Law Enforcement (ODALE)). Основні зусилля діяльності новоствореного федерального органу були направлені на: а) розробку федеральних програм з профілактики наркоманії, зокрема у військовому середовищі; б) профілактику немедичного наркоспоживання; в) розвиток наркологічної освіти; г) лікування наркозалежних осіб та їх реабілітацію; г) протидія вуличній наркозлочинності; д) збір інформації про торговців наркотиками та надання її у подальшому для використання федеральними, державними та місцевими правоохоронними органами; е) залучення Міністерства юстиції та Міністерства фінансів для надання допомоги державним і місцевим установам у виявленні, арешті та судовому переслідуванні торговців героїном; г) допомога місцевим органам влади у здійсненні заходів з профілактики наркоманії – вплив на освіту, лікування, реабілітацію та профілактику зловживання наркотиками.

Разом з тим діяльність ODALE не виправдала себе через численні повноваження, конкуруючі пріоритети та брак комунікації. У відповідь на необхідність координації збору, аналізу та розповсюдження розвідувальних даних про наркотики Президент США Р. Ніксон створив ще один незалежний підрозділ у Міністерстві юстиції США під керівництвом колишнього керівника ФБР Вільяма К. Саллівана – Управління національної розвідки з питань наркотиків (Office of National Narcotics Intelligence (ONNI)). Завданням новоствореного федерального правоохоронного органу було здійснення аналізу незаконного вживання наркотиків і розроблення Національної системи розвідки про наркотики, проводячи лише аналіз без оперативних обов'язків, налагодження комунікації з іншими правоохоронними та спеціальними органами, такими, як Центральним розвідувальним управлінням (Central Intelligence Agency (CIA)), Агентством національної безпеки (National Security Agency (NSA)) тощо.

З метою подальшого реформування правоохоронних органів та об'єднання федеральних органів, які мали відношення до протидії незаконному обігу наркотиків,

робочою групою в січні 1973 року було підготовлено пропозиції для Президента США Р. Ніксон, які передбачали наступні варіанти: 1) повернути контроль за наркотиками в Міністерство фінансів, де він був до 1968 року; 2) подати його до ФБР, де директор Дж. Едгар Гувер довгий час був категорично проти такої пропозиції; 3) помістити все разом у нову установу під керівництвом Міністерства юстиції.

1 липня 1973 року за пропозицією Президента США Р. Ніксона Бюро з наркотиків і небезпечних ліків (BNDD) було об'єднано з Управлінням боротьби зі зловживанням наркотиками (ODALE), Управління національної розвідки з питань наркотиків (ONNI), підрозділами Митної служби США, які займалися розвідкою та розслідуванням незаконного обігу наркотиків (U.S. Customs Service (Drug Investigations)), а також Командою управління передовими дослідженнями наркотиків (Narcotics Advance Research Management Team) в єдиний федеральний правоохоронний орган – Управління боротьби з наркотиками (Drug Enforcement Administration (DEA)) [21].

Таким чином в одному правоохоронному органі були об'єднані всі функції, які стосуються обігу наркотиків:

- розслідування та підготовка до судового переслідування тяжких порушників законів про контрольовані речовини, що діють у країні та за кордоном, включно з тими, хто причетний до угруповань і хто вчиняє насильство в громадах США та пов'язаний з регіональними осередками, глобальними мережами наркокартелів, а також організаціями, що займаються наркотероризмом;

- координація роботи з федеральними, державними, місцевими та плеємними правоохоронними органами через цільові групи, взаємні розслідування, обмін інформацією, спільне використання ресурсів, усунення конфліктів і навчання, що все сприяє розширенню можливостей DEA та обмежених ресурсів;

- координація роботи з іноземними урядами шляхом двосторонніх розслідувань у боротьбі з наркотиками та діяльності з розбудови потенціалу з партнерами з приймаючої країни;

- запобігання, виявлення та розслідування порушень обігу контрольованих фармацевтичних препаратів і хімічних речовин із законних джерел, одночасно забезпечення адекватне та безперебійне постачання для законних медичних, комерційних і наукових потреб;

- здійснення роботи з громадськістю через місцеві партнерства, які допомагають громадам протистояти повторюваним проблемам наркотиків і насильницьких злочинів, які можуть знову виникнути після заходів боротьби з наркотиками;

- протидія організаціям, що займаються торгівлею наркотиками, доходи від наркотиків і неправомірну вигоду, щоб перервати торгівлю та зменшити доступність наркотиків [22].

Очолоє DEA директор, який призначається Президентом США і затверджується Сенатом США. DEA має більше ніж 230 регіональних офісів у 23 відділах по всій території США, та 92 іноземних офіси в 69 країнах [11]. Загальна чисельність особового складу DEA станом на 2021 рік становить 9848 осіб, з яких 4649 становлять спеціальні агенти, 5199 аналітиків і допоміжного персоналу, включаючи фахівців-хіміків, слідчих з контролю за витоком прекурсорів і наркотиковмісних ліків й адміністративних фахівців. Певна частина співробітників DEA працює за кордоном. DEA має на озброєнні водні та авіаційні підрозділи. Для порівняння, на час створення DEA у 1973 році його склад налічував 2898 осіб, з яких 1470 – спеціальні агенти [23].

Структура DEA постійно мінялася, разом з тим, 25 березня 2019 року Генеральний прокурор США Вільям П. Барр затвердив наступну:

- Адміністратор;

- Канцелярія адміністративних суддів;
- Заступник адміністратора;
- Відділ кадрів, помічник адміністратора;
- Відділ розвідки, начальник розвідки;
- Відділ контролю за диверсією;
- Оперативний відділ, начальник оперативного управління;
- Відділ оперативного забезпечення, помічник адміністратора;
- Відділ інспекції, головний інспектор;
- Відділ фінансового менеджменту, фінансовий директор;
- Відділ інформаційних систем;
- Офіс відповідності;
- Офіс головного юрисконсульта;
- Управління у справах Конгресу та громадськості;
- Керівництво з рівних можливостей і допоміжний персонал.

Висновки. Аналіз становлення та розвитку спеціалізованого федерального правоохоронного органу з протидії незаконному обігу наркотиків в США засвідчує, що шлях був нелегкий і трансформація цього органу пройшла практично через усі можливі грані: від відділу в системі Міністерства фінансів зі збору податків за вчинення експортно/імпортних операцій з наркотиками, до потужного правоохоронного органу, який здійснює профілактичну, розвідувальну, детективну і слідчу діяльність та має розгалужену систему агентів у США й за кордоном. Генезис становлення цього правоохоронного органу засвідчує, що протягом всього періоду його діяльності вживалися різноманітні заходи реформування, визначення його підпорядкованості, функцій та напрямів діяльності, що засвідчує, що проблематика існування цього органу дійсно пов'язана з обстановкою в сфері обігу наркотиків, яка існувала на той час в державі, і намаганнями керівництва США вплинути на неї за допомогою адміністративного ресурсу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Романюк В. О. Конвенція про опіум 1912. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 3. URL: https://leksika.com.ua/10800723/legal/konventsija_pro_opium_1912.
2. Джужа О. М., Піщенко Г. І., Пшеничний В. Г., Стрільців О. М. Міжнародноправові заходи запобігання наркотизму: наук.-метод. посіб. / за заг. ред. О. М. Джужі. Київ : НАВСУ. 2004. 132 с.
3. Roe, Dinah. An introduction to «Goblin Market». *The British Library* (15.05.2014). URL: <https://www.bl.uk/romantics-and-victorians/articles/an-introduction-to-goblin-market>.
4. Edward Marshall. Uncle sam is the worst drug fiend in the world. *New York Times*. March 12, 1911. URL: <https://www.nytimes.com/1911/03/12/archives/-uncle-sam-is-the-worst-drug-fiend-in-the-world-dr-hamilton-wright-.html>.
5. Proceedings of the American Pharmaceutical Association at the Fifteenth Annual Meeting. September 1902. p.
6. Levinson, Martin H. (2002). The Drug Problem: A New View Using the General Semantics Approach. *Greenwood Publishing Group*. 027596129X. P. 14–15.
7. Безногих В. С. Боротьба з нелегальними доходами в США: Від Аль Капоне до Патріотичного Акту. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 243–247.
8. Harrison Narcotics Tax Act, 1914. URL: <https://www.druglibrary.org/schaffer/history/e1910/harrisonact.htm>
9. Harrison Narcotics Tax Act. Ch. 1, 38 Stat. 785. URL: <https://uslaw.link/citation/stat/38/785>.
10. The Pharmaceutical era. Volume LIII. January to December, 1920. New York. URL: <https://archive.org/details/pharmaceuticaler53newyuoft>.
11. Drug Enforcement Administration: [сайт]. URL: <https://www.dea.gov/>.
12. Records of the Drug Enforcement Administration [DEA]. URL: <https://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/170.html#170.3>.
13. The early years. Drug Enforcement Administration: [сайт]. URL: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-05/Early%20Years%20p%2012-29.pdf>.
14. National Prohibition Act. URL: <https://www.atf.gov/our-history/timeline/18th-amendment-1919-national-prohibition-act#:~:text=January%201919%2C%20Congress%20ratified,for%20anything%20beyond%20token%20enforcement>.
15. Narcotic Drug Import and Export Act Law & Legal Definition. URL: <https://www.definitions.uslegal.com>.
16. By Edward Jay Epstein. The Narcotics Business: John Ingersoll's Version. URL: <https://www.druglibrary.org/schaffer/history/aof/aof11.html/>.
17. Food, Drug and Cosmetic Act. URL: <https://gazettes.africa/archive/ng/1965/ng-government-gazette-supplement-dated-1965-10-09-no-78-part-c.pdf>.
18. Federal register. Volume 33. Thursday. April 11. 1968. Number 71. Washington, D.C. Pages 5607–5653. (Pages. 5611–5613) URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1968-04-11/pdf/FR-1968-04-11.pdf#page=1>.
19. By Edward Jay Epstein. The Narcotics Business: John Ingersoll's Version. URL: <https://www.druglibrary.org/schaffer/history/aof/aof11.html>.
20. Statement on Establishing the Office for Drug Abuse Law Enforcement. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-establishing-the-office-for-drug-abuse-law-enforcement>.
21. Drug enforcement administration. URL: <https://www.justice.gov/archive/jmd/mps/2012/manual/dea.htm>.
22. Organization, mission and functions manual: drug enforcement administration. URL: <https://www.justice.gov/doj/organization-mission-and-functions-manual-drug-enforcement-administration>.
23. Staffing and Budget. URL: <https://www.dea.gov/data-and-statistics/staffing-and-budget>.
24. Drug enforcement administration org chart. URL: <https://www.justice.gov/doj/functions-manual-drug-enforcement-administration-org-chart>.