

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ



РАДА МОЛОДИХ ВЧЕНИХ

03187, м. Київ, проспект Академіка Глушкова, 40, корп. 6

тел. 044-526-01-58

e-mail: alexvolk@ukr.net

13.01.2022 р. № 01/01

**Голові Комітету Верховної Ради
України з питань освіти, науки та
інновацій
Сергію БАБАКУ**

*щодо врегулювання питання обігу
та використання прекурсорів*

Шановний Сергію Віталійовичу!

Зважаючи на проявлену Вами під час вручення минулорічних премій Верховної Ради України для молодих учених ініціативу щодо сприяння спрощенню використання прекурсорів наркотичних речовин у наукових цілях, Рада молодих вчених НАН України вважає доцільним довести до Вашого відома нашу позицію з цього предмета.

Прекурсори – це речовини, що використовуються при виробництві наркотичних засобів або психотропних речовин, але самі не мають наркотичної або психотропної дії. Це є їх принциповою відмінністю від наркотиків і

психотропних речовин, які є кінцевим продуктом синтезу за участю прекурсорів. Не викликає сумніву, що їх виробництво, обіг, використання, утилізація та інші різновиди поводження з ними мають підпорядковуватись спеціальним правилам та обмеженням. Водночас обмеження мають бути обґрунтованими і не допускати надмірностей, які перешкоджають розвитку багатьох галузей науки та промисловості.

До прекурсорів на сьогодні віднесено такі речовини як ацетон, соляна кислота, перманганат калію тощо, які за жодних умов не можуть бути перетворені в наркотичні або психотропні речовини, а використовуються лише як допоміжні реагенти чи розчинники на окремих етапах синтезу наркотичних або психотропних речовин. Наприклад, ацетон використовують для екстракції опіуму з макової соломки, але для обмеження обігу опіуму достатньо суворо обмежити обіг макової соломки – скільки б не було ацетону, одержання опіуму без наявності макової соломки є принципово неможливим.

Поряд з цим деякі прекурсори широко використовуються в господарстві, побуті і промисловості. Приклади такого використання очевидні і численні, зокрема використання як розчинників лаків і фарб, у засобах дезінфекції, складових електроліту для автомобільних акумуляторів, засобах кислотного чищення металічних деталей, складові флюсів для пайки тощо.

Вільне використання таких сполук у закладах шкільної освіти на уроках хімії та звичайними громадянами в побуті є в розвинених країнах є нормальною практикою і ще не так давно Україна у цьому сенсі не становила винятку. Водночас у нашій державі в останні десять років, після встановлення нових жорстких правил, навіть спеціалізовані науково-дослідні установи НАН України та провідні університети почасти не в змозі оформити ліцензію на провадження діяльності, пов'язаної з використанням прекурсорів. Так, за нашими відомостями, серед тринадцяти установ профільного Відділення хімії НАН України відповідну ліцензію має лише один інститут.

Звертає на себе увагу необґрунтованість існуючих вимог. Якщо говорити про наші міжнародні зобов'язання, то доцільно згадати, що ратифікована Україною

Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (Відень, 1988) у додатку надає невеликий перелік з кількох поширених прекурсорів наркотиків, але в самому тексті Конвенції щодо речовин, вміщених до цього додатку, встановлюються обмеження лише в частині їх переміщення через кордони держав.

Законодавство України щодо наркотичних речовин, психотропних засобів та їх прекурсорів тривалий час розвивалося під визначальним впливом російського законодавства, а також тих пострадянських практик, які узагальнено в Модельному законі СНД про наркотичні засоби, психотропні речовини і їх прекурсори (прийнятий на 27-му засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД: постанова N 27-6 від 16 листопада 2006 р.). Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» у своїй чинній редакції зберігає багато рис подібності як до зазначеного модельного закону, так і до нинішнього російського законодавства. Хибність парадигми всіх цих актів полягає в тому, що доволі різні питання обігу наркотичних речовин і психотропних засобів, з одного боку, і прекурсорів, з іншого боку, у вітчизняному законодавстві було об'єднано в єдиний предмет регулювання. Отже, одним і тим самим нормам підлягає регулювання відносин щодо вельми широкого спектру речовин, рівень небезпеки та характер використання яких не є однаковим. Хоча на рівні закону та підзаконних актів передбачається незначна диференціація, в більшості законодавчих положень говориться одночасно про наркотичні речовини, психотропні засоби та їх прекурсори, чим відразу ставляться в один ряд особливо небезпечні наркотики типу героїну і порівняно безпечні і звичні для всіх сполуки типу так званої марганцівки та ацетону.

В підсумку ліцензійні умови¹ та порядок використання всіх різновидів відповідних засобів є доволі подібними, що вочевидь виходить за межі здорового

¹ Постанова КМ України «Деякі питання ліцензування господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів,

глузду. Попри всі ризики та небезпеку, яку становлять прекурсори, вони, самі по собі, не є наркотиками, і тому є абсурдним поширювати на них практично аналогічний за суворістю правовий режим. Можна засвідчити, що ці проблеми абсолютно незнайомі нашим європейським колегам. Попри те, що в їх країнах система контролю за наркотрафіком точно ні в чому не поступається українській, науковців не змушують зберігати сірчану кислоту та ацетон у спеціальних сейфах, прикріплених до підлоги, в особливих труднодоступних приміщеннях, обладнаних поліцейською сигналізацією, тоді як в Україні існуючими ліцензійними умовами передбачено як усі ці вимоги, так і багато інших.

Варто зауважити, що вже згаданий Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» містить спеціальну статтю 20, якою законодавець неначе мав на меті створити сприятливіший правовий режим для використання відповідних речовин в наукових і навчальних цілях. Утім, ефект від цієї норми прямо протилежний. Згаданою статтею передбачено, що відповідна діяльність дозволяється юридичним особам усіх форм власності за наявності в них ліцензії на цей вид діяльності в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Тобто виходить, що на діяльність з використання зазначених сполук (як наркотиків, так і їх прекурсорів) у наукових і навчальних цілях поширюється той самий ліцензійний порядок, до якого додається ще й необхідність виконання додаткових вимог, визначених Урядом. На додаток до отримання ліцензії ст. 11 Закону України «Про наркотичні речовини психотропні засоби та прекурсори» передбачає необхідність отримання Дозволу Національної поліції України на використання об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Як видається, одночасне застосування і дозвільного порядку, і ліцензування є прикладом явної надлишковості регулювання, адже перевірку приміщень органами поліції цілком можна було би здійснити у рамках єдиної ліцензійної процедури.

Попри все це, нещодавно внесений до ВР України проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори" для встановлення порядку використання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у наукових та навчальних цілях» (реєстр. № 6470) намагається розв'язати проблему, не змінюючи загальних підходів. Недоліком цього проєкту є те, що його розробники надалі розглядають питання використання прекурсорів у контексті загальної теми наркотиків і бачать рішення лише у встановленні свого роду пільг для науковців і освітян через деталізацію положень вже згаданої ст. 20 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори». Таким чином, замість визначення чітких правил щодо використання прекурсорів для всіх законослухняних суб'єктів, є намагання створити певну привілейовану групу, якій надаватимуться особливі права. Немає сумнівів, що такий підхід містить явні корупційні та інші ризики.

При цьому проєктом № 6470 передбачено загальні зміни правового режиму в Україні окремих наркотичних і психотропних речовин, що вже не обмежується науково-освітньою сферою. Так, канабіс, смола канабісу, екстракти і настойки канабісу, а також загалом тетрагідроканнабінол (наступні ізомери та їх стереохімічні варіанти) вилучаються зі списків особливо небезпечних наркотичних і психотропних речовин, обіг яких заборонено, з одночасним включенням до списків наркотичних засобів і психотропних речовин, обіг яких обмежено. Не даючи загальної оцінки обґрунтованості такої ініціативи, маємо зауважити, що в очах суспільства вона безумовно створить підстави для висновків про те, що справжні наміри розробників відрізняються від задекларованих в назві і пояснювальній записці до проєкту, де йдеться передусім про проблеми вчених. Поєднання теми прекурсорів із резонансною темою легалізації марихуани неодмінно спричинить непотрібну політичну і соціальну напругу і скомпрометує зусилля тих, хто намагається знайти оптимальне й виважене рішення в цій ситуації.

Якщо говорити про оптимальніші шляхи розвитку правового регулювання у відповідній сфері, то в процесі євроінтеграції України нашій державі було би

дуже правильним переймати передові підходи, сформовані європейською практикою. Як на рівні права ЄС, так і на рівні національного законодавства окремих держав, контроль за виробництвом, обігом та використанням саме прекурсорів є предметом окремої уваги і спеціального регулювання.

Основними європейськими правовими документами з питання прекурсорів є Регламент Європарламенту і Ради ЄС щодо прекурсорів наркотиків (№ 273/2004 від 11 лютого 2004 р.)² та прийняті в його розвиток Регламент Ради ЄС від 22 грудня 2004 р. № 111/2005, яким встановлюються правила торгівлі прекурсорами наркотиків між ЄС і третіми країнами³, а також Делегований Регламент Єврокомісії від 24 квітня 2015 р. № 2015/1011⁴.

У річищі цих регламентів здійснюється регулювання використання прекурсорів на рівні національного законодавства держав ЄС, причому саме окремими законодавчими актами щодо прекурсорів наркотиків, а не загальним законодавством про протидію наркотрафіку. Так, у Іспанії цю сферу регулює окремий Закон від 15 червня 2009 р. «Про контроль за прекурсорами наркотиків»⁵ та прийнятий на його виконання Королівський декрет від 24 лютого 2017 р. № 129, яким затверджено Регламент контролю прекурсорів наркотиків⁶. У Франції діє Декрет n° 2019-917 від 30 серпня 2019 щодо контролю за виробництвом і обігом прекурсорів наркотиків⁷. Цей акт було прийнято на зміну попередньому Декрету n°96-1061 від 5 грудня 1996 р. Останній був присвячений

² Regulation (EC) No 273/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on drug precursors (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0273>

³ COUNCIL REGULATION (EC) No 111/2005 of 22 December 2004 laying down rules for the monitoring of trade between the Community and third countries in drug precursors. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005R0111&from=ES>

⁴ COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) 2015/1011 of 24 April 2015 supplementing Regulation (EC) No 273/2004 of the European Parliament and of the Council on drug precursors and Council Regulation (EC) No 111/2005 laying down rules for the monitoring of trade between the Union and third countries in drug precursors, and repealing Commission Regulation (EC) No 1277/2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015R1011>

⁵ Ley 4/2009, de 15 de junio, de control de precursores de drogas URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-9973>

⁶ Real Decreto 129/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Control de Precursores de drogas. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-2461>

⁷ Décret du 30 août 2019 relatif au contrôle de la fabrication et du commerce des précurseurs de drogues. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039003634>

«контролю за виробництвом і обігом певних речовин, що можуть бути використані для незаконного виробництва наркотиків або психотропних речовин»⁸. Відзначимо, що цей старий декрет так само посилається на правові акти ЄС початку 1990-х років, які вже тоді стосувалися контролю обігу саме прекурсорів. Це вказує на усталений характер відповідного спеціального регулювання. У Німеччині на федеральному рівні прийнято так званий Закон про нагляд за сировиною (Das Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG)), повна назва якого – Закон про нагляд за обігом сировини, яка може бути зловмисно використана для незаконного виробництва наркотичних засобів⁹. Що стосується одного з наших близьких сусідів – Польщі, то хоча в цій країні діє єдиний рамковий Закон про протидію наркоманії від 29 липня 2005 року, конкретні правила щодо різних типів речовин, зокрема прекурсорів, диференційовано у восьми окремих наказах Міністерства здоров'я¹⁰.

Слід водночас зважати на те, що спеціальне законодавче регулювання обігу прекурсорів не є суто європейською практикою. Так, у країнах Латинської Америки, які, межуючи зі світовими центрами наркоторгівлі, змушені приділяти підвищену увагу протидії наркотрафіку, відносини щодо прекурсорів теж регулюються окремими нормативними актами і використання цих речовин аж ніяк не є настільки ускладненим і забюрократизованим як в Україні¹¹.

Перелічені законодавчі акти європейських держав є дуже подібними і майже в усьому ґрунтуються на загальних нормах права ЄС, а в питанні переліку та класифікації прекурсорів, з відповідною диференціацією їх правового режиму, на рівні національного законодавства не передбачається жодних особливостей,

⁸ Décret du 5 décembre 1996 relatif au contrôle de la fabrication et du commerce de certaines substances susceptibles d'être utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000380658/>

⁹ Gesetz zur Überwachung des Verkehrs mit Grundstoffen, die für die unerlaubte Herstellung von Betäubungsmitteln missbraucht werden können. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/g_g_2008/BJNR030610008.html

¹⁰ Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii - Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii i akty wykonawcze - Główny Inspektorat Farmaceutyczny (gif.gov.pl). URL: <https://archiwum.gif.gov.pl/pl/prawo/ustawa-o-przeciwdzialaniu/1290,Ustawa-o-przeciwdzialaniu-narkomanii.html>

¹¹ Ley 4073 - Precursores Químicos - Regulación y Control - VETADA (cedom.gob.ar) URL: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4073.html>

оскільки скрізь наводиться пряме відсилання до конкретних таблиць з Регламенту ЄС № 273/2004. Цей документ у своєму Додатку I розрізняє три категорії прекурсорів щодо яких, відповідно, укладено три окремих таблиці. Хоча у преамбулі Регламенту говориться, що «необхідно гарантувати, щоб для виробництва або використання окремих каталогізованих речовин, які перелічено в Додатку I, було обов'язковим отримання ліцензії» (що можна було би витлумачити як поширення ліцензійного порядку на діяльність щодо будь-яких прекурсорів), у нормативній частині регламенту чітко конкретизовано, що ліцензія є обов'язковою лише для виробництва і використання прекурсорів категорії 1 Додатку I до Регламенту (і саме такий підхід застосовується в національному законодавстві держав ЄС). Основними способами контролю обігу прекурсорів категорії 2 є реєстрація операторів та декларація споживача. При цьому щодо цієї ж категорії 2 прекурсорів Додаток II Регламенту встановлює порогові величини маси або об'єму, які можна використовувати впродовж одного року без поширення на це передбачених контрольних заходів. Що стосується прекурсорів з категорії 3 (хлоридна та сірчана кислота, толуен, діетиловий етер, ацетон та бутанон), то щодо них Регламентом, як і законодавством багатьох держав ЄС, не передбачається практично жодних спеціальних обмежувальних заходів. Це дуже контрастує з українською практикою, коли всі ці речовини можна використовувати лише на підставі ліцензії.

З наведеного аналізу цілком можна висновувати низку тез, які, як видається, можна покласти в основу реформування існуючих в Україні правил провадження діяльності, пов'язаної з прекурсорами:

- у контексті врегулювання питання обігу та використання прекурсорів цілком доцільним є внесення певних змін не лише до чинних ліцензійних умов та інших підзаконних актів, а й на законодавчому рівні;
- законодавство України у відповідній сфері має бути адаптоване до європейських стандартів, для яких є характерним відокремлення законодавства щодо обігу прекурсорів від законодавства щодо наркотичних і психотропних речовин з подальшою диференціацією правового режиму різних категорій

прекурсорів і залишенням ліцензійного порядку лише для найнебезпечнішої їх категорії;

- закономірним наслідком адаптації, про яку йдеться в попередньому пункті, може бути розроблення і прийняття окремого Закону України «Про прекурсори наркотичних засобів і психотропних речовин» з відповідним вилученням норм щодо прекурсорів із нормативних актів, які стосуються наркотиків;
- водночас доцільним є і перегляд низки загальних норм законодавства про наркотики, зокрема, відмова від подвійного ліцензійно-дозвільного регулювання обігу та використання відповідних речовин.

Враховуючи викладене, просимо Вас, Сергію Віталійовичу, зваживши на нашу позицію з окресленого питання, вжити заходів для перегляду існуючих підходів до регулювання обігу та використання прекурсорів. Розв'язання цієї проблеми є життєво необхідним не лише для розвитку в Україні природничої науки та освіти, а й для зміцнення обороноздатності, промислового та інноваційного розвитку нашої держави, а тому Рада молодих вчених НАН України готова активно долучатися як до професійної дискусії з цього питання, так і до відповідної законопроектної роботи.

Текст листа підготував заступник голови Ради, кандидат юридичних наук О. О. Малишев.

Схвалено на засіданні Ради 11 січня 2022 року (протокол № 1/2022).

З повагою,

Голова Ради

кандидат технічних наук



Олександр ВОЛКОВ