



О. М. Шевчук,

асистент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного університету "Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого" (м. Харків)

УДК 342.951

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ

Висвітлено різні точки зору на сутність і призначення державного контролю. Встановлено, що при розгляді державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів слід керуватися його розумінням як об'єктивної функціональної діяльності, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності в окресленій сфері. Запропоновано визначення поняття "державний контроль у сфері обігу наркотичних засобів" та охарактеризовано його ознаки.

Ключові слова: поняття, державний контроль, обіг наркотичних засобів та психотропних речовин і прекурсорів.

У Конституції України визначено, що одним із першочергових завдань держави є належна реалізація прав і свобод людини і громадянина та реальне втілення в життя конституційного припису (ст. 49), який закріплює право на охорону здоров'я [1]. У той же час однією із найважливіших проблем у державі є зростання незаконного обігу наркотичних засобів¹, які становлять серйозну загрозу для здоров'я людей і негативно впливають на економічні, культурні та політичні основи суспільства. В Україні розповсюдження наркоманії має епідемічний характер [2, с. 3]. Отже, заходи, які вживались правоохоронними органами у цьому напрямі, були недостатньо ефективними [3, с. 3]. Ось чому створення певних передумов правової організації здійснення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів на даний час є найбільш важливим та актуальним завданням, крім того, такий контроль є одним із засобів протидії незаконному обігу наркотичних засобів.

Окремі питання сутності державного контролю досліджувалися багатьма науковцями як у загальнотеоретичному, так і в прикладному аспектах. Державному контролю приділяли увагу такі українські й зарубіжні вчені, як: В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Настюк, О. Андрійко, О. Бандурка, В. Гаращук, М. Тищенко, А. Селіванов, К. Шоріна, Т. Коломоєць та ін.

Незважаючи на вже існуючі наукові напрацювання, питанням визначення терміну державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та з'ясування його сутності та ознак належної уваги не приділялось, чим і зумовлена актуальність даної статті.

Мета публікації — визначення поняття державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та з'ясування його сутності та ознак.

Ще декілька століть тому термін "контроль" уже використовувався і походив він від латинського "*contra rotulus*", з якого було утворено французьке слово "*contrôle*", яке означає співставлення або протиставлення [4, с. 42]. На думку

© Шевчук О. М., 2013

¹ У подальшому, якщо інше спеціально не застережено, вживається один термін "наркотичні засоби", що означає сукупність — наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги і прекурсори. Це стосується і назви статті.

В. М. Гаращука “контроль” слід тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [5, с. 8]. У адміністративній науці контроль — це “відслідковування стану справ на підконтрольному об’єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання законів, нормативних актів, додержання дисципліни та правопорядку та виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об’єктів, наданні їм обов’язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні та скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів” [6, с. 251].

У зв’язку з вищевказаним зазначимо, що зміст контролю полягає у:

- а) спостереженні за функціонуванням підконтрольного суб’єкта;
- б) одержанні, аналізі зібраної інформації;
- в) прийнятті заходів щодо запобігання порушень;
- г) обліку порушень й визначення їх причин;
- д) виявленні винних та притягненні їх до відповідальності [7, с. 68, 69].

Підеумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що контроль — це здатність спостерігати, перевіряти, детально аналізувати певні ситуації та явища із можливістю втручання в діяльність підконтрольного об’єкту, що має на меті дотримання законності та дисципліни, виявлення відхилень від встановлених норм, запобігання правопорушень, а також із можливістю притягнення винних до відповідальності.

Стосовно поняття державного контролю можна вказати, що у довідковій літературі термін державний контроль — це діяльність уповноважених суб’єктів з перевірки фактичних даних про відповідність контрольованих об’єктів формально-визначеним нормативам, що завершується прийняттям рішення про заходи реагування, які є адекватними отриманим результатам [8, с. 143].

Доцільно звернути увагу на розширене визначення державного контролю, яке запропонувала Т. В. Маматова, виділяючи у цьому терміні три компонента:

- 1) правовий;
- 2) функціональний;
- 3) інформаційний.

Перший — це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці.

Другий — це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об’єкта відповідно до визначених критеріїв.

Третій — це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці [9, с. 24].

На думку І. К. Залобовської державний контроль є сукупністю таких ознак:

- 1) існування між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об’єктом відносин владної підпорядкованості;
- 2) об’єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об’єкта;
- 3) право контролера застосовувати до підконтрольного заходи впливу за допущені правопорушення;
- 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій:

- а) установка нормативів,
- б) співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних,
- в) корегування виявлених відхилень [10, с. 13].

Виходячи із вищевказаного, можемо зробити висновок, що державний контроль в сфері обігу наркотичних засобів — це діяльність державних уповноважених органів (посадових осіб) з перевірки, спостереження, аналізу додержання та виконання установлених норм, правил, стандартів й управлінських



рішень об'єктів, які підлягають контролю, з метою забезпечення законності і дисципліни, із можливістю виявлення винних та застосування до таких об'єктів заходів примусу, притягнення їх до відповідальності за правопорушення у цій сфері.

Важливим для розуміння сутності державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів є класифікація його видів залежно від:

- 1) обсягу контролю та характеру контрольних повноважень:
 - а) загальний та б) спеціальний;
- 2) часу проведення:
 - а) попередній; б) поточний (оперативний); в) наступний;
- 3) організаційних взаємозв'язків контролюючого і підконтрольного об'єкта:
 - а) зовнішній (парламентський, президентський судовий) і б) внутрішній;
- 4) обсягу спостереження, аналізу і перевірки діяльності:
 - а) загальний і б) спеціальний;
- 5) організаційної підпорядкованості між контролюючим і підконтрольним:
 - а) відомчий (галузевий) і б) надвідомчий [7, с. 70].

Для розкриття сутності державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів доцільно з'ясувати суб'єкт, об'єкт та предмет такого контролю. Але для досягнення зазначеної мети спочатку необхідно провести характеристику законодавства, що регламентує державний контроль у сфері обігу наркотичних засобів. Так, міжнародне антинаркотичне законодавство складається з трьох основних конвенцій ООН про контроль над наркотиками:

- (а) Єдина конвенція про наркотичні засоби 1961 р. (далі — Єдина конвенція 1961 р.);
- (б) Конвенція про психотропні речовини 1971 р. (далі — Конвенція 1971 р.) [12];
- (в) Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 р. (далі — Конвенція 1988 р.) [13].

Так, згідно зі ст. 2 Єдиної конвенції 1961 р. заходам контролю підлягають наркотичні засоби залежно від того списку, в який вони включені (Список I, II, III або Список IV). Подібні положення стосовно психотропних речовин містить ст. 2 Конвенції 1971 р. Відповідно зі ст. 31 Єдиної конвенції 1961 р. та ст. 12 Конвенції 1971 р., Сторони повинні контролювати:

- а) за допомогою ліцензій ввезення та вивезення наркотичних засобів і психотропних речовин;
- б) всіх осіб і підприємства, що здійснюють таке ввезення або вивезення;
- в) вимагати отримання окремого свідоцтва на ввезення або дозволу на вивезення для кожного випадку.

Крім того у Конвенції 1971 р. розширено сферу охоплення системи міжнародного контролю над наркотичними засобами, в яку були включені:

- а) галюциногени;
- б) стимулятори;
- в) седативно-гіпнотичні засоби.

Метою Конвенції 1988 р. є сприяння співробітництву між державами для того, щоб вони могли більш ефективно вирішувати різноманітні проблеми міжнародного характеру, що стосуються незаконного обігу наркотичних засобів.

Законом України "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори" від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР встановлено порядок державного контролю, повноваження органів виконавчої влади, права та обов'язки фізичних і юридичних осіб у сфері обігу наркотичних засобів [14]. Цей Закон визначає поняття "обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів" — це види діяльності з культивування рослин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (далі — Перелік), розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, пересилання, придбання, реалізації



(відпуску), ввезення / вивезення, транзиту через територію України, використання, знищення наркотичних засобів, включених до Переліку (ст. 1).

Також Законом України “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів” [15] визначено систему заходів в Україні, спрямованих проти незаконного обігу наркотичних засобів та зловживання ними, а також права і обов’язки юридичних осіб і громадян у зв’язку із застосуванням цього Закону.

Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. № 770 затверджено перелік наркотичних засобів [16]. Зазначимо, що Перелік — це згруповані у списки наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори наркотичних засобів і психотропних речовин, які включені до таблиць I–IV, згідно із законодавством України та міжнародними договорами України (ст. 2 Закону України “Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори”).

Отже, наркотичні засоби вилучені з вільного обігу або істотно обмежені в ньому, над ними встановлений міжнародно-правовий контроль і внутрішньодержавний, і ніякий засіб не може бути віднесено до наркотичних без зазначення його в Переліку, що підлягають контролю в Україні відповідно:

1) таблиця I (Список 1, 2, 3);

2) Таблиця II (Список 1, 2);

3) Таблиця III (Список 1, 2);

4) Таблиця IV (Список 1, 2) (ст. 2 Закону України “Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори”) [14].

Варто зазначити, що державний контроль в сфері обігу наркотичних засобів стосується лише певних об’єктів, коло яких повинно бути окреслено законом чи підзаконним актом [17, с. 100]. У науці існують різні точки зору на визначення об’єкту. Так, на думку О. Р. Дашковської, під об’єктом розуміють матеріальні або нематеріальні блага, заради отримання, передачі або використання яких виникають права й обов’язки учасників відносин [18, с. 343]. М. І. Матузов вважає, що об’єктом служить те, на що спрямовані суб’єктивні права і юридичні обов’язки їх учасників, тобто те, заради чого виникають самі відносини [19, с. 528]. З точки зору В. М. Горшеньова та І. Б. Шахова — це “власне правовий вплив контролюючого суб’єкта на підконтрольний суб’єкт ...” [20, с. 127, 128]. В. М. Гаращук розуміє під об’єктом відповідні підконтрольні структури, юридичні та фізичні особи [21, с. 127].

Враховуючи особливості обігу наркотичних засобів та взявши за основу точку зору В. М. Гаращука, вважаємо, що об’єктом державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів є відповідні підконтрольні структури, фізична чи юридична особа (особи). Тобто, об’єктом є:

(1) державні, недержавні підприємства й установи в цій сфері, які мають відповідні ліцензії;

(2) керівники та працівники юридичних осіб, які відповідають кваліфікаційним вимогам і допущені в установленому порядку до роботи з наркотичними засобами (є спеціальними об’єктами в цій сфері);

(3) фізичні особи, які відповідальні внаслідок покладених на них трудових чи службових обов’язків за дотримання правил такого обігу;

(4) звичайні громадяни, на яких покладені загальнообов’язкові правила дотримання законодавства в цій сфері, але які можуть на законних підставах придбати, вживати, зберігати, перевозити лікарські наркотичні засоби за рецептами;

(5) приміщення, транспортні засоби, обладнання, що використовуються для виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, реалізації наркотичних засобів, які належать юридичним особам — учасникам зазначеного обігу.

Звернімо увагу на те, що предметом державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, на наш погляд, є обіг наркотичних засобів, а саме обіг тих



наркотиків, які підлягають заходам контролю:

(а) наркотичні засоби та психотропні речовини, тобто внесені до списку 3 таблиці I та таблиць II, III та IV Переліку, іншими словами наркотичні засоби, що забезпечують обіг (виготовлення, зберігання, транспортування);

(б) прекурсори таблиці IV (у список 1 та 2).

Щодо суб'єктів, які забезпечують державний контроль у сфері обігу наркотичних засобів, то їх можна поділити на:

а) суб'єктів зовнішнього контролю (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, прокуратура України, суди) та

б) суб'єктів внутрішнього контролю (Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з контролю за наркотиками (ДСКН України) та ін.).

Вважаємо за необхідне коротко зупинитись на повноваженнях суб'єктів внутрішнього контролю. Так, у п. 45 постанови Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 р. за № 589 "Про затвердження Порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та контролю за їх обігом" встановлено, що "контроль за виконанням суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері обігу наркотичних засобів покладено на ДСКН України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, Державну митну службу України та інші органи у межах їх повноважень" [22].

Розглянемо контрольні повноваження у цій сфері на прикладі ДСКН України [23]. Так, ДСКН України здійснює державне регулювання та контроль за обігом наркотичних засобів, протидію їх незаконному обігу (п. 3), а саме:

— визначає порядок контролю та здійснює контроль за дотриманням юридичними особами ліцензійних умов у цій сфері (пп. 10 п. 4);

— визначає обсяги квот (пп. 13 п. 4);

— готує та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо включення засобів і речовин до Переліку (пп. 12 п. 4);

— готує та вносить порядок провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів та контролем за їх обігом (пп. 13 п. 4);

— вживає заходів щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення такого контролю (пп. 17 п. 4);

— видає за погодженням з Службою безпеки України суб'єктам господарювання дозволи на право ввезення (вивезення) та транзиту наркотичних засобів (пп. 18 п. 4);

— здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання порядку знищення наркотичних засобів (пп. 18 п. 4);

— контролює діяльність територіальних органів ДСКН України (пп. 3 п. 5).

Таким чином, ДСКН України здійснює регулювання, контроль, ліцензування, встановлює квоти на виробництво, зберігання, ввезення/вивезення наркотичних засобів, включення цих засобів до Переліку. Тобто, ДСКН України є основним органом, що здійснює контроль в сфері обігу наркотичних засобів. Але окремі контрольні повноваження покладено і на інші органи, до яких, відповідно до наведеного вище переліку, відносяться Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна митна служба України та інші органи. Отже, особливістю досліджуваного обігу є багатосуб'єктність органів, що здійснюють контроль в зазначеній сфері. Разом з тим необхідно зазначити про необхідність внесення змін до наведеного переліку у зв'язку з тим, що Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. утворено Міністерство доходів і зборів шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України [24].

Отже, державний контроль за обігом наркотичних засобів — це діяльність уповноважених органів державної влади, спрямована на перевірку, спостереження, аналіз додержання, виконання постановлених правил, норм, стандартів та

управлінських рішень щодо об'єктів контролю. Цей контроль здійснюється із метою виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим нормам, із можливістю впливати на підконтрольний об'єкт із застосуванням заходів примусу. Державний контроль за обігом наркотичних засобів пов'язаний з іншими видами діяльності держави й, перебуваючи у взаємодії з ними, забезпечує єдність державної політики в сфері обігу наркотичних засобів і протидії їх незаконному обігу.

Отже, дослідження сутності державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та з'ясування його ознак можуть стати підґрунтям для подальшого теоретичного дослідження контрольної діяльності щодо наркотиків та сприятиме усуненню протиріч при здійсненні державного контролю в цій сфері й протидії незаконному обігу наркотичних засобів, а також подальшому удосконаленню антинаркотичного законодавства.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Бандурка, О. М. Наркотики: особлива небезпека [Текст]: [навч. посіб.] / О. М. Бандурка, В. В. Акімов, П. В. Волошин та ін. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 172 с.
3. Протидія незаконному обігу наркотиків: історія, практика, законодавство [Текст]: [навч. посіб.] [Д. Й. Никифорчук, О. М. Стрільців, М. С. Хрупша]; за ред. О. М. Джузи. — К. : КНТ, 2006. — 240 с.
4. Философская энциклопедия [Текст] / под ред. Ф. В. Константинова. — М. : Советская энциклопедия, 1967. — Т. 2. — 592 с.
5. Гаращук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст]: [навч. посіб.] / В. М. Гаращук. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. — 55 с.
6. Адміністративне право України [Текст]: [підруч.] / під ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2012. — 624 с.
7. Ківалов, С. В. Адміністративне право України [Текст]: [навч.-метод. посіб.] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — Одеса : Фенікс, 2008. — 388 с.
8. Юридический научно-практический словарь-справочник: основные термины и понятия [Текст] / авт.-сост. : О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко. — Х. : Эспада, 2007. — 488 с.
9. Маматова, Т. Трактуння поняття "державний контроль" у сучасному законодавстві України та його уточнення [Текст] / Т. Маматова // Вісник державної служби України. — 2004. — № 1. — С. 23-26.
10. Залюбовська, І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні [Текст]: [навч.-метод. посіб.] / І. К. Залюбовська. — Одеса : Юрид. л-ра, 2003. — 104 с.
11. Единая конвенция о наркотических средствах от 30.03.1961 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_177.
12. Конвенция о психотропных веществах от 21.02.1971 г. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_176.
13. Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин від 20.12.1988 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_096.
14. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсорні : Закон України від 15.02.1995 р. № 60/95-ВР [Текст] // ВВР. — 1995. — № 10. — Ст. 60.
15. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Закон України від 15.02.1995 р. № 62/95-ВР [Текст] // ВВР. — 1995. — № 10. — Ст. 62.
16. Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 р. № 770 [Текст] // ОВУ. — 2000. — № 19. — Ст. 789.
17. Горшенев, В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе [Текст] / В. М. Горшенев. — М. : Юрид. лит., 1972. — 258 с.



18. Загальна теорія держави і права [Текст] : [підруч.] / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.]. — Х. : Право, 2010. — 584 с.
19. Теория государства и права [Текст] : [курс лекц.] / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М. : Юрист, 2002. — 776 с.
20. Горшечев, В. М. Контроль как правовая форма деятельности [Текст] : [монограф.] / В. М. Горшечев, И. Б. Шахов. — М. : Юрид. лят., 1987. — 176 с.
21. Гаращук, В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. — Х., 2003. — 412 арк.
22. Про затвердження Порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та контролю за їх обігом : постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 р. № 589 [Текст] // ОВУ. — 2009. — № 44. — Ст. 1477.
23. Питання Державної служби України з контролю за наркотиками : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 457/2011 [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 29. — Ст. 1263.
24. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 [Електронний ресурс] Офіційне представництво Президента України. — URL : <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.

*Рекомендовано до друку кафедрою адміністративного права
та адміністративної діяльності Національного університету
"Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"
(протокол № 9 від 8 січня 2013 року)*

Надійшла до редакції 22.01.2013

Шевчук А. М. Понятие государственного контроля в сфере оборота наркотических средств
Рассматриваются различные точки зрения на сущность и назначение государственного контроля. Установлено, что при рассмотрении государственного контроля в сфере оборота наркотических средств следует руководствоваться его пониманием как объективной функциональной деятельности, которую государство осуществляет с целью проверки соблюдения и выполнения поставленных задач, принятых решений и их правомерности в данной сфере. Предложено определение понятия "государственный контроль в сфере оборота наркотических средств" и охарактеризованы его признаки.

Ключевые слова: понятие, государственный контроль, оборот наркотических средств и психотропных веществ и прекурсоров.

Shevchuk, O. M. The Concept of the State Control in the Sphere of Turnover of Narcotic Drugs

The article considers different points of view on the essence and purpose of the state control. It is established, that the examination of state control in the sphere of turnover of narcotic drugs should be guided by its understanding as the objective of functional activities, which the state carries out in order to verify the compliance with and implementation of assigned tasks, decisions and their legitimacy in this field. The definition of "state control in the sphere of turnover of narcotic drugs" is proposed and features are characterized.

Keywords: the concept, the state control, the turnover of narcotic drugs and psychotropic substances and precursors.