

УДК 349.2

Олександр Шевчук,*докт. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЗАКОННИМ ОБІГОМ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН І ПРЕКУРСОРІВ

Стаття присвячена аналізу наукових підходів представників юридичної науки до мети та завдань державного контролю, з'ясуванню їх правової природи, встановленню завдань і мети державного контролю за законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні, а також формулюванню висновків і пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства стосовно державного контролю із досліджуваних питань.

Ключові слова: державний контроль; обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; мета державного контролю за законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; завдання державного контролю за законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Постановка проблеми. Проблема формулювання поняття «мета державного контролю» та «завдання державного контролю» не є досить розробленою на теоретичному рівні, хоча й посідає чільне місце серед основних елементів здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Аналіз останніх досліджень. Окремих питанням вивчення мети та завдань державного контролю приділяли увагу українські та зарубіжні вчені: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. М. Горшеньов, М. С. Студенікін, В. М. Юдін, І. Б. Шахов та інші.

Метою даного дослідження є встановлення завдань і мети державного контролю за законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні

Виклад основного матеріалу. Ми вже звертали свою увагу на встановлення мети та цілей державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [1], однак питання щодо взаємозв'язку між завданнями і метою такого державного контролю за законним обігом вищезазначених засобів, речовин і прекурсорів не були достатнього з'ясовані. Також зазначимо, що під законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні слід розуміти види діяльності з культивування рослин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також діяльність,

пов'язану з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку, що дозволяються і контролюються законодавством у розглядуваній сфері на основі ліцензування. Він здійснюється з метою використання зазначених засобів, речовин і прекурсорів для потреб власного виробництва, у медичній практиці для лікування хворих, у ветеринарній медицині, в науково-дослідній роботі, в експертній і оперативно-розшуковій діяльності, з науковими й навчальними цілями [2, с. 10,11].

Розглядаючи мету, слід виходити з того, що вона зумовлена як державним контролем взагалі, так і особливостями його правового регулювання, що передбачає обов'язкове врахування його завдань. Філософський словник тлумачить мету як передбачення у свідомості людини результату, на досягнення якого спрямовані дії. Мета повинна відповідати об'єктивним законам, реальним можливостям навколишнього світу й самого суб'єкта [3, с. 312]. У словнику російської мови зазначено, що мета – це ідеальний, наперед визначений результат людської діяльності, спрямований на перетворення дійсності відповідно до усвідомленої людиною потреби. Мета є безпосереднім внутрішнім спонукальним мотивом людської діяльності [4, с. 556]. У тлумачному словнику української мови мета трактується як «те, що хтось намагається досягнути, здобути, до чого прямує» людина [5, с. 812]. Отже, тер-

мін «мета» означає те, заради чого здійснюється та чи інша діяльність.

Щоб виробити власну думку щодо визначення мети й завдань такого державного контролю, потрібно проаналізувати висловлювання вчених-правників із цього питання, що містяться в юридичній літературі. На жаль, тут спостерігаємо значну розбіжність поглядів. Як констатує Д. М. Бахрах, у системах соціального управління контроль становить собою найважливіший вид зворотного зв'язку, по каналах якого суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан відносин, виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавчої дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаним наслідкам, оперативного регулювання процесів [6, с. 247]. Контроль, як вважає В. С. Ківалов, призначений для оцінювання «відповідності здійснення функцій завданням, які поставлені перед управлінням. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів» [7, с. 292].

Розглянемо погляд представників юридичної доктрини на мету державного контролю. Як зазначає Л. В. Коваль, нею є: а) дотримання законодавчих актів; б) поновлення порушених певними діями правовідносин; в) забезпечення притягнення винних до юридичної відповідальності [8, с. 182]. А. С. Васильєв підкреслює, що метою державного контролю є не тільки отримання оперативної-аналітичної інформації про фактичний стан справ на підконтрольних об'єктах, виявлення й усунення різних правопорушень і відхилень від заданих параметрів, а й аналіз причин і умов відповідних правопорушень і відхилень, а також коригування діяльності відповідних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності здійснюваної ними управлінської, правоохоронної й правозабезпечувальної діяльності [9, с. 258].

В. М. Гаращук вважає, що державний контроль здійснюється з метою: а) застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); б) надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності й дисципліни; в) встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; г) вжиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб [10, с. 192]. О. Ф. Андрійко мету державного контролю поділила на стратегічну й тактичну (або прикладну). Стратегічна мета – це забезпечення закон-

ності й дисципліни у суспільстві взагалі й у державному управлінні зокрема. Тактична ж мета держконтролю полягає в спостереженні й аналізі відповідності діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин установленим державою параметрам, а також у певному коригуванні відхилень від цих параметрів [11, с. 2]. О. М. Музичук зазначає, що метою контролю за діяльністю правоохоронних органів є забезпечення законності їхньої діяльності [12, с. 52].

У жодному разі не заперечуючи провідного значення державного контролю для досягнення стану законності, ми не можемо не звернути увагу на трансформацію його ролі за сучасних умов. Із цього приводу О. Ф. Андрійко зазначає, що раніше державний контроль застосовувався на практиці переважно як своєрідний силовий засіб впливу на суб'єктів суспільних відносин, іншими словами, виконувалися в основному його регулююча й каральна функції. Натомість відновлювальна і спрямовуюча функції контролю майже не бралися до уваги. В умовах сьогодення, коли у державі й суспільстві відбуваються значні зміни, на перший план виходить завдання побудови такої держави, де б організація влади спрямовувала свою діяльність насамперед на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, а також на створення механізмів, які б допомагали їх відстоювати й захищати [13, с. 430].

За таких умов контроль, як важливий вид діяльності держави, посідає одне з чільних місць. Роль держави у суспільстві безпосередньо визначає сутність і призначення контролю. Основною метою останнього є підвищення ефективності державного управління шляхом аналізу, перевірки й спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їх завдань і встановлених приписів. Підхід, що застосовувався у минулому і був основним у здійсненні контрольної діяльності – виявлення й покарання за допомогою контролю, має поступитися місцем контролю спрямовуючому [13, с. 431].

Ми погоджуємося з думкою В. М. Юдіна, який зазначає, що діяльність органів з контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів здійснюється з метою встановлення: а) фактичного виконання заданого управлінського рішення; б) проведення юридичного оцінювання результатів перевірки стану дотримання правових приписів; в) прийняття ефективних за змістом рішень, спрямованих на удосконалення діяльності підконтрольного об'єкта; г) забезпечення оперативного, найбільш повного і якісного виконання прийнятого рі-

шення [14, с. 124]. Отже, мета – це кінцевий бажаний результат тієї чи іншої діяльності, а тому метою державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів має бути такий бажаний результат, який за своїм масштабом охоплював би всі завдання, що вирішуються під час здійснення державного контролю.

Для правильного розуміння завдань державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів потрібно перш за все з'ясувати значення терміна «завдання». У словнику української мови завдання трактується як «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо» [16]. Серед науковців завдання державного контролю тлумачаться залежно від напрямку дослідження. Так, А. Й. Присяжнюк завдання держконтролю формулює як забезпечення: а) виконання вимог чинного законодавства у сфері виконавчої влади, дотримання виконавчої дисципліни; б) додержання встановленого порядку організації управлінської діяльності, якісного надання адміністративних послуг населенню; в) дотримання законності виконавчої діяльності та встановлених адміністративних процедур; г) формування висококваліфікованого кадрового складу органів виконавчої влади; д) виявлення складнощів у діяльності органів останньої, надання практичної й методико-інформаційної допомоги підконтрольним суб'єктам; е) запобігання правопорушенням у підконтрольній сфері, виявлення й усунення відповідних причин і умов їх учинення; є) виявлення фактів правопорушень і притягнення винних до відповідальності; ж) відшкодування шкоди, завданої неправомірною діяльністю [16, с. 25].

Завдання контролю як функції держави, підсумовує О. Ф. Андрійко, полягає у спостереженні й перевірці розвитку системи та її елементів відповідно до визначених законодавством напрямів, а також у попередженні можливих помилок і неправомірних дій, що стримуватимуть такий розвиток. Як один із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство в цілому, політичні, економічні й соціальні процеси у державі й діяльність її органів, контроль сприяє виконанню підконтрольними суб'єктами покладених на них завдань, забезпечує дотримання доцільності й чіткості роботи органів влади й управління як організаторів діяльності людей у різних сферах суспільного життя [13, с. 429, 430].

Варто зазначити, що ст. 2 Закону «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними

органами держави» від 19 червня 2003 р., № 975-IV визначено основні завдання цивільного контролю, а саме: пріоритет політичних підходів до вирішення питань правоохоронної діяльності з метою становлення й розвитку громадянського суспільства, а також зміцнення конституційного правопорядку в державі; дотримання законності в діяльності всіх правоохоронних органів держави; попередження й недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України; своєчасне, повне й достовірне інформування органів державної влади й суспільства про діяльність правоохоронних органів, забезпечення відповідності останньої вимогам Конституції і законів України тощо [17].

Звернімо увагу на те, що законодавство з питань державного контролю за законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів прямо не визначає завдань такого контролю. Однак у законодавстві, що стосується питань вищевказаного держконтролю, передбачено завдання державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також завдання органів, що здійснюють цей контроль. Згідно з нормою ст. 4 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР державна політика у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів спрямовується на: 1) визначення основних принципів і напрямків державного регулювання відносин у цій сфері; 2) встановлення державного контролю за обігом в Україні зазначених засобів, речовин і прекурсорів і на додержання законодавства про них; 3) запобігання відтоку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів із законного (легального) обігу; 4) зменшення шкоди від наслідків незаконного їх вживання; 5) закріплення єдиного порядку ліцензування видів діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; 6) координацію діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у цій сфері; 7) зменшення кількості правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; 8) обмеження реклами вказаних засобів і речовин; 9) створення умов для проведення наукових досліджень, впровадження нових технологій у сфері розроблення, виробництва й виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; 10) розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері [18].

Основними завданнями Державної служби України з лікарських засобів та контролю

за наркотиками є: а) реалізація державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу; б) ліцензування господарської діяльності з обігу таких засобів, речовин і їх прекурсорів; в) здійснення державного регулювання й проведення контролю у зазначеній сфері [19].

Основні завдання щодо виконання Концепції з реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки у сфері контролю – це здійснення: а) оперативного контролю за культивуванням нарковмісних рослин і діяльністю сільськогосподарських підприємств, що отримали ліцензію на право їх вирощування; б) систематичного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання умов провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; в) обстеження приміщень, перевірки рівня їх укріплення, наявності охорони, осіб, допущених до роботи з наркотичними засобами, психотропними речовинами й прекурсорами; г) контролю за дотриманням протоколів і стандартів лікування наркозалежних осіб; д) посилення контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів [20].

Зуваженням реального стану суспільних відносин і міжнародних зобов'язань України Стратегією державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року визначено чинники формування й реалізації наркополітики. До основних завдань Стратегії віднесено: а) забезпечення належного державного контролю за обігом наркотиків, розроблення і вжиття комплексу заходів щодо зменшення обсягу їх незаконного розповсюдження на території України; б) створення належних умов для провадження господарської діяльності, пов'язаної з обігом наркотиків та ін. [21]. Поняття «мета державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» у Законі України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 60/95–ВР не використовується, хоча у його ст. 4 існує вказівка, що державна політика у цій царині спрямована на «встановлення державного контролю за обігом в Україні та додержання законодавства про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [18].

Висновки

Узявши за основу позицію низки науковців [11, с. 12; 14, с. 124] і врахувавши особливості законодавства із цих питань, можемо

стверджувати, що стратегічна мета становить собою забезпечення законності й дисципліни у розглядуваній сфері. А тактична мета – це: а) дотримання фактичного виконання заданого правового управлінського рішення; б) проведення юридичного оцінювання результатів перевірки стану дотримання правових приписів; в) прийняття ефективних за змістом рішень, спрямованих на вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта; г) забезпечення оперативного, найбільш повного й якісного виконання прийнятого рішення.

Основними завданнями державного контролю за законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів пропонуємо вважати: а) забезпечення належного державного контролю за їх обігом, а також розроблення і здійснення комплексу заходів щодо зменшення обсягу їх незаконного розповсюдження на території України; б) створення належних умов для провадження господарської діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; в) оперативний контроль за культивуванням нарковмісних рослин та діяльністю сільськогосподарських підприємств, які отримали ліцензію на право їх вирощування; г) дотримання протоколів і стандартів лікування наркозалежних осіб; д) забезпечення законних потреб легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів з одночасною протидією їх незаконному обігу тощо. Запропонований аналіз завдань та мети державного контролю за законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів може стати підґрунтям для подальшого теоретичного дослідження державного контролю в цій сфері, а також у подальшому вдосконаленню антинаркотичного законодавства України.

Список використаних джерел:

1. Шевчук А. М. Государственный контроль в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ: цель и задачи / А. М. Шевчук // Закон и Жизнь. – 2013. – № 9/3. – С. 278-282.
2. Шевчук О. М. Адміністративно-правове регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні : автореф. дисер. на здоб... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Шевчук. – Х., 2016. – 41 с.
3. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с.
4. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М.: Рус. яз., 1987. – 797 с.

5. Новый тлумачний словник української мови : в 3-х т. – 2-е вид., випр. – К.: Вид-во Аконіт, 2001. – Т. 1: А – К. – 926 с.

6. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: Норма, 2000. – 640 с.

7. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – О.: Юрид. літ, 2003. – 896 с.

8. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій / Л. В. Коваль. – К.: Вентурі, 1996. – 207 с.

9. Васильев А. С. Административное право Украины (Общая часть) : учебное пособие / А. С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2003. – 288 с.

10. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Володимир Миколайович Гаращук. – Х., 2003. – 413 с.

11. Андрийко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ольга Федорівна Андрийко. – К., 1999. – 390 с.

12. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Миколайович Музичук. – Х., 2010. – 481 с.

13. Виконавча влада і адміністративне право : монографія / за ред. В. Д. Авер'янова. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

14. Юдин В. Н. Правовые основы формирования и деятельности органов по контролю за оборотом наркотиков: теоретико-пра-

вовое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Юдин Владимир Николаевич. – М., 2011. – 192 с.

15. Словник української мови : в 11-ти т. / за ред. І. К. Білодіда. – Т. 3. – К.: Наук. думка, 1980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrlit.org/slovyk>

16. Присяжнюк А. Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія / А. Й. Присяжнюк. – Х.: Золота миля, 2012. – 398 с.

17. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

18. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України від 15.02.1995 № 60/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 60.

19. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : Постанова КМ України від 12.08.2015 № 647 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 72. – Ст. 2354.

20. Про затвердження Плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 роки : Розпорядження КМ України від 22.11.2010 № 2140-р // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 230.

21. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : Розпорядження КМ України від 28.08.2013 № 735-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2829.

Стаття посвячена аналізу научних підходів представителів юридическої науки к целям и задачам государственного контроля, определению их правовой природы, установлению авторского подхода относительно задач и целей государственного контроля за законным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров в Украине, а также формулировке выводов и предложений, направленных на совершенствование законодательства.

Ключевые слова: государственный контроль; оборот наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; цель государственного контроля за законным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; задачи государственного контроля за законным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

The article is devoted to the analysis of scientific approaches of representatives of the legal science to the goals and objectives of state control, determining their legal nature, setting tasks and the purpose of state control over the legal turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors in Ukraine, as well as formulating conclusions and proposals aimed at improving legislation with respect to the state control being examined.

Key words: state control; turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors; the purpose of state control over the legal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors; tasks of state control over the legal turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.