

УДК 342.95

## МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Шевчук О. М.,

кандидат юридичних наук, асистент  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

**Анотація:** З'ясовано поняття та проаналізовано методи державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Наведено класифікацію методів державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Встановлено особливості методів державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

**Ключові слова:** методи, державний контроль, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

**Аннотация:** Выяснено понятие и проанализированы методы государственного контроля в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Приведена классификация методов государственного контроля в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Установлены особенности методов государственного контроля в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

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

**Annotation:** Found the concept and analyzed the methods of state control in the sphere of turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors. Classification of methods of state control in the sphere of turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors. Features of the methods of state control in the sphere of turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.

**Key words:** methods of state control, trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.

Загрозливою тенденцією в Україні є розвиток наркотичних проблем із постійним збільшенням зареєстрованої кількості хворих на наркотичну залежність та зростання незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Це вказує на те, що заходи, які вживались правоохоронними органами у цьому напрямі, були недостатньо ефективними. Одним із заходів протидії незаконному обігу наркотиків є державний контроль у цій сфері. Державний контроль у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів має свої притаманні йому методи. Методи державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів втілюються в конкретних прийомах, способах діяльності уповноважених органів, відображають, насамперед, змістовну сторону цієї діяльності.

Загальним питанням вивчення державного контролю присвячено праці вітчизняних та зарубіжних вчених як В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. Я. Настюк, В. М. Гарашук та ін. Дослідженням методів контролю в різних галузях права звертали увагу такі дослідники як О. Сушинський [1], І. Андрущенко [2], М. Ю. Кравчук [3], Л. М. Усаченко [4], Н. В. Машніцька [5] В. Ю. Богданович [6], В. Борденюк [7] та ін. Однак залишились поза увагою науковців вивчення методів державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні. (У подальшому, якщо інше спеціально не застережено, вживається один термін «наркотичні засоби», що означає сукупність – наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги і прекурсорів. Це стосується і назви статті).

Метою статті – визначення методів державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів,

з'ясування їх сутності та особливостей застосування у сучасних умовах.

Для визначення поняття «методи державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів», а також для можливого усунення розбіжностей не тільки у термінології, але й у підходах до класифікації цих методів необхідно зрозуміти, що означає саме поняття «метод». *Визначення терміну «метод державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів» чинне законодавство не містить.* Метод (від грец. methods – буквально «шлях до чого-небудь») у самому загальному значенні – спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність [8, с. 258]. Д. М. Бахрах зазначає, що метод – це спосіб, засіб, прийом досягнення певної мети, виконання поставлених завдань. Методи діяльності є засобами здійснення цілей, методи управління – засобами, способами, прийомами цілеспрямованого впливу на керовану соціальну систему. «Поняття методу перш за все пов'язане з діяльністю, з процесом. Однак не з будь-якою діяльністю, а з цілеспрямованою. Така діяльність виступає як сукупність прийомів, способів досягнення бажаного результату» [9, с. 74-75]. О. Д. Єршов вважає, що метод – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт для досягнення поставлених організацією цілей [10, с. 85]. В. К. Колпаков під методом будь-якої діяльності розуміє способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [11, с. 180]. У цьому плані аналогічну за характером точку зору має В. М. Гарашук, який визначив, що метод – це сукупність конкретних процесуальних дій, які передують формальному закріпленню результатів [12, с. 164]. Отже, метод у науковій літературі визначається як спосіб, прийом, досягнення поставленої мети.

Щодо розуміння методу державного управління. Так, на думку, Д. М. Овсяненко метод державного управління – це спосіб реалізації його функцій, засіб

впливу органу виконавчої влади на об'єкти управління [13, с. 65]. С. Г. Стеценко вказує, що методи державного управління – це способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти [14, с. 175]. Ю. П. Битяк під методами управління – розуміє науково-обґрунтовані, дозволені законом способи впливу на керовані в цілях найбільш правильного оперативного рішення управлінських завдань та досягнення максимальної ефективності управління [15, с. 157]. Отже, більшість дослідників вважають, що методи державного управління – це способи, прийоми, шляхи досягнення цілей, вирішення завдань та здійснення його функцій і повноважень.

У сфері контролю серед науковців щодо поняття та видів методів контролю також немає єдиної точки зору. О. В. Шоріна зазначає, що методи здійснення контролю – це тактичні прийоми, які розробляються і застосовуються контрольними органами для досягнення мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об'єкт [16, с. 258]. О. Ф. Андрійко під методами державного контролю розуміє способи за допомогою, яких контролюючі органи здійснюють функцію контролю, з метою найбільш ефективного виконання покладених завдань. Застосування відповідних методів контролю залежить від органу, що здійснює контроль його завдань і повноважень, місця, яке займає функція контролю в його діяльності. В свою чергу і методи діяльності мають вплив на суб'єкт контролю [17, с. 196].

Зазначимо, що незважаючи на різні підходи дослідників щодо з'ясування проблематики методів державного управління, доцільно відмітити єдину точку зору в тому, що методи державного управління обумовлені характером тих чи інших суспільно-державних відносин і характеризують специфікою впливу суб'єкта управління на об'єкт. Урахування цих аспектів дозволяє нам зробити висновок, що методи державного управління та методи державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів співвідносяться як загальне і спеціальне. Таким чином дослідження методів державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів має відбуватись на основі знань про методи державного управління з врахуванням особливостей правових відносин у досліджуваній сфері. Тому, на нашу думку, під методами державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів слід розуміти спосіб, засіб вивчення, дослідження конкретних явищ, що застосовуються при здійсненні контрольних функцій відповідними суб'єктами в цій сфері.

Стосовно класифікації методів державного управління. Л. В. Коваль поділяє методи на: адміністративні (позаконотворчі) та економічні [18, с.136]. С. Г. Стеценко залежно від міри використання владних повноважень поділяє на: 1) переконання; 2) заохочення; 3) примус. Залежно від характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління на: а) прямого впливу (адміністративні) та б) непрямого впливу (економічні) [14, с.176]. С. В. Ківалов, Л. Р. Біла виділяють такі методи державного управління як переконання, заохочення, примус, прямий і непрямий вплив, нагляд, регулювання та керівництво та ін [19, с. 60]. О. В. Шоріна до методів контролю відносить примус

та переконання, адміністративні та економічні та методи координації та колегіальності [16, с. 242]. О. Ф. Андрійко серед методів державного контролю виділяє загальні та спеціальні. Органи, що здійснюють загальний контроль, в основному застосовують інформаційно-аналітичні методи, статистичні, соціологічні, безпосереднього огляду. Органи, що здійснюють спеціальний контроль, мають використовувати спеціальні методи. До яких відносять методи документального аналізу, різних видів експертиз, лабораторні дані тощо. При аналізі методів державного контролю за якістю продукції виділяють органолептичний і лабораторний методи. У практику контролю все ширше входять математичні, статистичні методи, методи системного і функціонального аналізу, прогнозування тощо [17, с. 206–208]. Л. А. Савченко основними методами фінансового контролю виділяє фактичний та документальний, ревізії, перевірки, обстеження, аналіз та інвентаризація [20, с. 225]. С. С. Вітвіцький розділяє методи державного контролю в сфері ліцензійної діяльності на непрямі та прямі (переконання і примус, координацію, колегіальність). Та поділяє методи на дві групи: 1) методи здійснення контрольних дій до яких відносять засоби і прийоми, які застосовуються при здійсненні власне самого контролю; 2) належать заходи, які використовують органи державного контролю при реалізації результатів контрольної функції [21, с. 133–135].

Для розкриття сутності методів державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів необхідно провести характеристику законодавства, що регламентує державний контроль у цій сфері. Так, 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 [22]. 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).

Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. № 770 затверджено перелік наркотичних засобів [23]. 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. 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).

На, нашу думку, якщо в основу класифікації методів державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів покласти спосіб здійснення контрольних повноважень, та, узагальнюючи позиції вчених, можна виділити методи загальні та спеціальні. Основними методами є переконання і примус, а також при детальній класифікації методів можна виділити такі категорії як цільові перевірки, ліцензування, сертифікація, ревізія, огляд, спостереження, нагляд, аналіз, моніторинг, інвентаризація та ін.

Зазначимо, що переконання, полягає у здійсненні систематичного впливу на свідомість та поведінку посадових осіб підконтрольних об'єктів з метою формування у людини переконання у необхідності добровільного дотримання законодавства. Стосовно розуміння поняття примусу, то згідно з точкою зору Д. М. Бахраха, примус – це дія «яка застосовується на основі юридичних норм у зв'язку з їх порушенням, спонукає до дотримання державно-владних приписів» [24, с. 198]. Ю. П. Битяк визначає примус як «систему засобів психологічної або фізичної дії на свідомість та поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку громадських відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку та законності» [15, с. 109]. У цьому дослідженні має значення державний примус. Так, А.Й. Іванський, вказує, що державний примус це вплив держави на суб'єктів правових відносин, який застосовується державними органами відповідно до їхньої компетенції, незалежно від волі та бажання суб'єктів, з метою забезпечення захисту прав, правопорядку й безпеки стосовно особи, яка вчинила правопорушення, а також стосовно законослухняної особи, якщо іншим способом, крім примусового, неможливо забезпечити суспільний порядок та безпеку [25, с. 10]. На нашу думку, державний примус у сфері обігу наркотичних засобів – це визначені нормами права офіційні способи фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь у сфері обігу наркотичних засобів.

Стосовно методу перевірок у сфері обігу наркотичних засобів, то наприклад, комісія аптечних закладів охорони здоров'я повинна здійснювати *перевірки* всіх наркотичних засобів, що надійшли від постачальників, на відповідність їхніх найменувань, якості, кількості, ваги, зазначених у супровідних документах постачальників. Результати цих перевірок оформляються у момент приймання наркотичних засобів, аптечними закладами охорони здоров'я актом про приймання наркотичних засобів (п. 2) [26].

Законом України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР встановлено такі основні методи контролю: *обстеження* здійснюється складських, торговельних та інших приміщень, що знаходяться у користуванні юридичної особи та які використовуються у сфері обігу наркотичних засобів (ст. 5); *інвентаризація* – суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність з обігу наркотичних

засобів, зобов'язані за формою та в установленому порядку, проводити щоквартальну інвентаризацію наркотичних засобів, які є в їх розпорядженні, та складати відповідний баланс товарно-матеріальних цінностей. Відомості про розбіжності в балансі або невідповідність показників балансу результатам проведеної інвентаризації наркотичних засобів протягом трьох календарних днів після їх виявлення подаються: щодо операцій, проведених з наркотичними засобами, в межах території України, – МВС України; щодо експортно-імпорتنих операцій, проведених з наркотичними засобами – МВС України та СБ України (ст. 33).

Погоджуючись з думкою О. Ф. Андрійко, що методи контролю, які використовують різні контролюючі суб'єкти дуже різноманітні, а вибір їх та застосування залежать від контролюючого суб'єкта і його повноважень по здійсненню контролю [17, с. 208]. Так, «контроль за виконанням суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері обігу наркотичних засобів покладено на ДСКН України, МОЗ України, МВС, СБ України, Державну митну службу України та інші органи у межах їх повноважень» (п. 45) [27]. Отже, особливістю досліджуваного обігу є багатосуб'єктність органів, що здійснюють контроль у зазначеній сфері. Розглянемо форми контролю у цій сфері що вказані у повноваженням на прикладі ДСКН України.

Повноваженнями ДСКН України визначено такі основні методи контролю [28]: 1) аналіз та одержування інформації та інших відомостей про наркотичні засоби, які перебувають в обігу (пп. 2 п. 6); отримувати аналізи та узагальнення в межах своїх повноважень інформації про стан справ у сфері обігу наркотичних засобів, та протидії їх незаконному обігу (пп. 8 п. 4); забезпечення збирання та узагальнення інформації про джерела і шляхи надходження в незаконний обіг наркотичних засобів (пп. 7 п. 4); 2) експертиза нормативно-технічної, медико-біологічної, хіміко-аналітичної експертизи матеріалів, організація та проведення спеціалізованої оцінки та інших видів експертних досліджень, пов'язаних з наркотичними засобами (пп. 20 п. 4);

Таким чином, для методів державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів характерні особливості. Вони: а) реалізуються під час функціонування чітко визначених нормативно контролюючих органів; б) виражають керівний вплив цих контролюючих органів на суб'єктів обігу наркотичних засобів та тісно пов'язаних з ними відносин; в) становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретного суб'єкта обігу наркотичних засобів; г) у них виражаються повноваження владного характеру контролюючих органів чи окремих посадових осіб цих органів; д) використовуються посадовими особами контролюючих органів як засіб, спосіб, прийом реалізації закріпленої за ними компетенції тощо. Підсумовуючи, слід зазначити, що для державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів властиві як загальні методи, так і спеціальні методи.

Методи державного контролю обігу наркотичних засобів – це способи, прийоми, засоби практичного здійснення цілей, завдань, функцій і повноважень контролюючих органів та їх посадових осіб у цій

сфері. Зміст методів цього контролю надасть нам можливість найбільш раціонально, досягти мети досліджуваної контрольної діяльності. Удосконалення таких методів буде сприяти підвищенню якості й ефективності державного контролю за дотриманням антинаркотичного законодавства.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади / О. Сушинський // Вісн. Україн. акад. держ. упр. – 2002. – № 2. – С. 54-61.
2. Андрущенко І. Форми та методи державного контролю на ринку цінних паперів / І. Андрущенко // Право України. – 2002. – № 2. – С. 47-49.
3. Кравчук М. Ю. Методи державного контролю в сільському господарстві України / М. Ю. Кравчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/nvnuau\\_pravo/2011\\_157\\_1/10kmy.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnuau_pravo/2011_157_1/10kmy.pdf)
4. Усаченко Л. М. Форми та методи управління – важлива складова розвитку взаємовідносин органів державної влади України з неурядовими організаціями: моногр. / Л. М. Усаченко. – Хмельницький: Вид. ХУУП, 2007. – 176 с.
5. Машніцька Н. В. Поняття та види методів адміністративної діяльності міліції / Н. В. Машніцька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2012\\_57/57/3\\_6.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2012_57/57/3_6.pdf)
6. Богданович В. Ю. Методи державного управління забезпеченням національної безпеки у її визначальних сферах: навч. посіб. / В. Ю. Богданович, А. І. Семенченко, М. Ф. Єжесв. – К.: НАДУ, 2008. – 134 с.
7. Борденюк В. Методологічні основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування (правові аспекти) / В. Борденюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 4. – С. 68-79.
8. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 560с.
9. Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления / Д. Н. Бахрах. – Пермь: Изд-во Пермск. ун-та, 1978. – 102с.
10. Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле: учеб. пособ. / А. Д. Ершов. – СПб: Изд-во ЛГУ, 1999. – 415с.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
12. 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» / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
13. Овсяненко Д.М. Административное право: учеб. пособ. / Д. М. Овсяненко. – М.: Юрист, 1995. – 525с.
14. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2011. – 640 с.
15. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий [та ін.]. – Х.: Право, 2012. – 624 с.
16. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР: моногр. / Е. В. Шорина. – М.: Наука, 1981. – 304 с.
17. Андрійко 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» / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.
18. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій / Л.В. Коваль. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.
19. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса: Фенікс, 2008. – 388 с.
20. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Савченко Леся Анатоліївна. – Ірпінь, 2002. – 457 с.
21. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Вітвіцький Сергій Сергійович. – Х., 2004. – 178 с.
22. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори: Закон України від 15. 02. 1995 р., № 60/95-ВР // ВВР. – 1995. – № 10.– Ст. 60.
23. Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 р. № 770 // ОВУ. – 2000. – № 19.– Ст. 789.
24. Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для ВУЗов / Д. Н. Бахрах. – М. – 1996 – 320 с.
25. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. на-ук : спец. 12.00.07 / А.Й. Іванський. – Одеса, 2009. – 36 с.
26. Про затвердження Порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у закладах охорони здоров'я України: наказ МОЗ України від 21.01.2010 р. № 11 // ОВУ. – № 43. – Ст.1425.
27. Про затвердження Порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та контролю за їх обігом: постанова КМ України від 3. 06. 2009 р., № 589 // ОВУ. – 2009. – № 44. – Ст. 1477.
28. Положення Державної служби України з контролю за наркотиками: Указ Президента України від 13.04. 2011 р., № 457/2011 р. // ОВУ. – 2011. – № 29. – Ст. 1263.