

*Шевчук О. М.,**кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності**Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ ТА ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН

Анотація. У статті досліджено особливості контрольних функцій державних органів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Розглянуто поняття та класифікацію функцій державних органів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. З'ясовано та детально проаналізовано функції Державної служби з контролю за наркотиками.

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

Постановка проблеми. Наркотичні засоби та психотропні речовини істотно впливають на життя кожного, незалежно від того, вживає їх людина чи ні. Наслідками немедичного вживання наркотиків є втрата працездатності та здоров'я в молодому віці, смерть внаслідок передозування, соціальна дезадаптація, зростання правопорушення та злочинності. Наркоманія перешкоджає прогресу суспільства, загрожує стабільності генофонду України, національній безпеці [1]. Домінуючою тенденцією розвитку наркотичних проблем в Україні є постійне збільшення зареєстрованої кількості хворих на наркотичну залежність та зростання незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин [2, с. 5]. Отже, заходи, які вживались правоохоронними органами у цьому напрямі, були недостатньо ефективними. Одним із заходів протидії незаконному обігу наркотиків є державний контроль в сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин і прекурсорів. (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).

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Контроль, як і будь який різновид діяльності, має певну організаційно-правову структурованість, організаційно-правовий механізм здійснення державного контролю складається з певної кількості елементів. Крім того, слід зазначити, що зміст контрольної діяльності у сфері обігу наркотичних засобів розкривається через зміст і характер функцій, які реалізуються в процесі такої діяльності, тому доцільним є розгляд такого елемента як функції. У юридичній науці окремим питанням функцій державного контролю приділяли увагу українські й зару-

біжні вчені, такі як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. Я. Настюк, В. М. Гаращук, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, С. Г. Стеценко, та ін. Дослідженням функцій державного контролю в різних галузях права звертали увагу як Т. О. Пожар [4], І. Петренко [5], Т. М. Кравцова [6], О. П. Світличний [7] та ін. Однак вивчення контрольних функцій державних органів у сфері обігу наркотичних засобів, залишились поза увагою науковців. Тому метою даної публікації – з'ясування поняття та розкриття особливостей контрольних функцій державних органів у сфері обігу наркотичних засобів.

Викладення основного матеріалу. Для правильного з'ясування терміна «функції» звернемося також до його філологічного тлумачення. Етимологія слова «функція» походить від лат. *functio* виконання – 1) обов'язок, круг діяльності; призначення, роль [8, с. 556]. Тлумачний словник української мови визначає функцію як: а) явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюються відповідно до його змін; б) роботу будь-кого, будь-чого, обов'язок, повинність, місію [9, с. 707]. Філософський словник – як «зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта у даній системі відносин» [10, с. 504, 505].

В юридичній літературі поняття «функції» має різноманітне тлумачення. На думку В. Афанасьєва, функції управління – це операції, дії суб'єкта управління, що відповідають послідовним стадіям управлінського циклу та сукупність яких складає зміст управлінського процесу [11, с. 207]. Г. В. Атаманчук зазначає, що такими функціями є реальний, силовий, цілеспрямований та регулюючий вплив на кероване явище [12, с. 120, 121]. Д. М. Бахрах наголошує на тому, що вказані функції є типовими видами взаємодії між суб'єктами і об'єктами, тобто теж прирівнює їх до самого управлінського впливу [13, с. 63, 64]. З точки зору Н. П. Матюхіної функції державного управління – це об'єктивно зумовлені види владних, цілепокладаючих, організуючих і регулюючих впливів держави (відповідних державних органів, посадових осіб) на керовані об'єкти [14, с. 129, 130].

Отже, в юридичній літературі поняття функції вживається в різних значеннях, як «завдання», «роль», «напрямок», «призначення», «процедура» тощо. Однак найчастіше поняття функції контрольної діяльності пов'язується із видами, напрямками діяльності, спрямованими на виконання визначених завдань. Щодо функцій державного контролю, то зазна-

чимо, що С. В. Ківалов та Л. Р. Біла вказують функції державного контролю – полягає в аналізі та зіставленні фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [15, с. 69].

Враховуючи вищевикладене можна зробити висновок, що функції державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів – це обумовлені досягненнями мети та підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні види зовнішнього прояву діяльності державних органів в цій сфері, які пов'язані з їх контролюючим впливом на діяльність пов'язану з обігом наркотичних засобів, що підлягає державному контролю.

Дослідження класифікацій функцій надасть нам можливість з'ясувати, за допомогою яких функцій органи державної влади виконують контрольні повноваження у сфері обігу наркотичних засобів. В юридичній науці функції держави класифікуються як: внутрішні та зовнішні, постійні та тимчасові [16, с. 94, 95]. На думку О. Ф. Скакун, залежно від того, в якій сфері суспільного життя вони здійснюються підрозділяються на внутрішні (політична, економічна, фіскальна, соціальна, екологічна, культурна, інформаційна, правоохоронна та правозахисна) та зовнішні (політична, економічна, екологічна, інформаційна, оборона держави, співробітництво з міжнародними організаціями, підтримка світового правопорядку [17, с. 74-76].

В сучасній адміністративно-правовій літературі є різні варіанти класифікації функцій державного управління. Найпоширенішим є поділ на такі види функцій: а) загальні; б) спеціальні функції; в) допоміжні [14, с. 130; 15, с. 56; 18, с. 259]. В. Б. Авер'янов запропонував поділити функції на види, які відповідають цілям (завданням) щодо забезпечення керованих об'єктів на: цільовстановлюючі, ресурсозабезпечувальні, організаційно-регулюючі функції, [18, с. 259, с. 260]. Т. М. Кравцова, Г. В. Калініченко виділяють наступні види функцій державного управління: прогнозування; планування; організація; регулювання; координація; облік (статистика); контроль [6, с. 523, с. 524].

Загальні функції, за визначенням Ю. П. Битяка, є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління є: 1) прогнозування; 2) планування; 3) організація; 4) регулювання; 5) координація; 6) облік (статистика); 7) контроль [14, с. 130-132]. Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління. Допоміжні функції (діловодство, секретаріат, архівна діяльність, канцелярська діяльність) призначені для обслуговування основних функцій [14, с. 133]. Отже, класифікація функцій дає нам підстави відзначити, що на відміну від загальних, спеціальні функції характеризують індивідуальні особливості конкретного органу контролю в сфері обігу наркотичних засобів.

Стосовно контролю то, наприклад, В. М. Гарашук виокремлює такі функції контролю, що зумовлені його цілями, як: правоохоронна, правопоновлююча, аналітично-інформаційна, виховна, каральна та функція надання допомоги підконтрольній структурі [19, с. 61]. Досліджуючи функції фінансового контролю Л. А. Савченко запропонувала наступний їх перелік: аналітичну, інформаційну, стабілізуючу, правоохоронну, попереджувальну та виховну, контрольну-ревізійну, експертно-аналітичну, консультативну, правозастосовчу та функцію прогнозування [20, с. 288, с. 303]. В. С. Шестак розрізняє такі функції державного контролю, як інформаційна (фактовстановлююча), оціночна, регулятивна. Окрім того, автор виділяє наступні функції: комунікативна (контрольна діяльність є каналом зворотнього зв'язку між об'єктом і суб'єктом управління), сигнальна (результати контролю можуть вказувати на відхилення об'єкта контролю від заданих параметрів, зумовлювати необхідність застосування відповідних заходів реагування), виховна (контрольна діяльність впливає на свідомість особи, формує мотиви людської активності, адекватної вимогам управлінських рішень), превентивна (факт існування контролю, головним чином такий його наслідок, як застосування до суб'єктів девіантної поведінки заходів реагування негативного характеру, попереджує про недопустимість такої поведінки) [21, с. 69, 70].

Для розкриття функцій державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів доцільно провести характеристику законодавства, що регламентує державний контроль у сфері обігу наркотичних засобів. 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].

Також Законом України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» [23] 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 КМ України від 6 травня 2000 р. № 770 затверджено перелік наркотичних засобів [24]. 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) [22].

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) [22].

У п. 45 Постанови КМ України від 03.06.2009 р. за №589 «контроль за виконанням суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері обігу наркотичних засобів покладено на Державну службу України з контролю за наркотиками (далі – ДСКН України), Міністерство охорони здоров'я України, МВС України, СБ України, Державну митну службу України та інші органи у межах їх повноважень» [25]. Отже, особливістю досліджуваного обігу є багатосуб'єктність органів, що здійснюють контроль в зазначеній сфері. Вказані органи характеризуються цільовою спрямованістю тієї чи іншої функції. Розглянемо основні функції ДСКН України у сфері обігу наркотичних засобів. Так, ДСКН України [26] здійснює такі функції: планування – визначає пріоритетні напрями розвитку сфери обігу наркотичних засобів, та здійснює заходи з протидії їх незаконному обігу (пп. 4 п. 4); розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, КМ України, в тому числі проекти нормативно-правових актів (пп. 1 п. 4); розробляє проекти державних цільових програм з питань контролю за обігом наркотичних засобів (пп. 2 п. 4); розробляє пропозиції щодо приведення законодавства України з питань обігу наркотичних засобів, відповідність із законодавством ЄС, міжнародними договорами (пп. 3 п. 4); прогнозування – здійснює прогнозування розвитку наркоситуації, проводить постійний моніторинг стану справ у сфері протидії наркозлочинності, забезпечує збирання та узагальнення інформації про джерела і шляхи надходження в незаконний обіг наркотичних засобів (пп. 7 п. 4); регулювання – розробляє та затверджує ліцензійні умови (пп. 14 п. 4), видає суб'єктам господарювання ліцензії (пп. 15 п. 4), приймає в установленому порядку рішення про анулювання ліцензій (пп. 16 п. 4), провадження господарської діяльності; готує та вносить в установленому порядку на розгляд КМ України пропозиції щодо включення засобів і речовин до Переліку (пп. 12 п. 4); інформаційна – отримує, аналізує та узагальнює в межах своїх повноважень інформацію про стан справ у сфері обігу наркотичних засобів та протидії їх незаконному обігу (пп. 8 п. 4); створює інформаційні системи відповідно до покладених на неї завдань (пп. 25 п. 4); інформує відповідно до міжнародних договорів, компетентні органи інших держав про вивезення з території України або транзит через територію України наркотичних засобів, а також повідомляє про здійснення таких операцій Міжнародному комітету ООН з контролю за наркотиками (пп. 33 п. 4); інформує заінтересовані центральні органи виконавчої влади та інші органи державної влади про заяви урядів іноземних держав, які відповідно до конвенцій ООН забороняють ввезення на свою територію наркотичних засобів (пп. 34 п. 4); здійснює обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями (пп. 37 п. 4); профілактична – здійснює профілактичну діяльність щодо попередження незаконного вживання наркотичних засобів та психотропних речовин, а також незаконного обігу зазначених засобів, речовин та їх прекурсорів (пп. 11 п. 4); координаційна – здійснює координацію

діяльності органів виконавчої влади щодо організації виконання актів законодавства (пп. 26 п. 4) та пов'язану з виконанням державних програм з питань обігу наркотичних засобів та протидію їх незаконному обігу (пп. 28 п. 4); превентивна – виявляє умови та причини, що призводять до незаконного обігу наркотичних засобів, організовує в межах своїх повноважень здійснення заходів щодо їх усунення (пп. 6 п. 4); статистична – подає щороку КМ України звіт про результати реалізації державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, а також у сфері протидії їх незаконному обігу (пп. 5 п. 4); готує та в установленому порядку подає до МКНН ООН статистичні звіти про обіг в Україні наркотичних засобів (пп. 36 п. 4); організаційна – здійснює в установленому порядку добір кадрів в апарат ДСКН України та на керівні посади в її територіальних органах, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери її управління, формує в установленому порядку кадровий резерв на відповідні посади, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату ДСКН та її територіальних органів (пп. 2 п. 5); організовує планово-фінансову роботу в апараті ДСКН України, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління (пп. 4 п. 5); організовує розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю ДСКН, її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління (пп. 5 п. 5); організовує ведення діловодства та архіву в апараті ДСКН відповідно до встановлених правил (пп. 8 п. 5); профілактична – здійснює профілактичну діяльність щодо попередження незаконного вживання наркотичних засобів та психотропних речовин, а також незаконного обігу зазначених засобів, речовин та їх прекурсорів (пп. 11 п. 4); правоохоронна – вживає у межах своїх повноважень заходів щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення контролю за обігом наркотичних засобів (пп. 17 п. 4); експертна – визначає уповноважену установу для підготовки експертних висновків, які є підставою для видачі суб'єктам господарювання дозволів на здійснення імпортно-експортних операцій у сфері обігу наркотичних засобів (пп. 23 п. 4); забезпечує проведення техніко-економічних та наукових досліджень із залученням експертів і консультантів (пп. 24 п. 4); проводить нормативно-технічну, медико-біологічну, хіміко-аналітичну експертизу матеріалів, спеціалізовану оцінку та інші види експертних досліджень, пов'язаних з наркотичними засобами (пп. 20 п. 4); правозастосовча – у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів КМ України видає накази, які підписує Голова ДСКН. Нормативно-правові акти ДСКН України підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку. Рішення ДСКН, прийняті в межах її повноважень, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади АР Крим, органами міс-

цевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. ДСКН у разі потреби видає разом з іншими органами державної влади спільні акти (п. 9).

Висновок. Отже, враховуючи вищенаведене, в ході здійснення контрольної діяльності державних органів у сфері обігу наркотичних засобів реалізуються наступні її функції: правозастосовча, експертна, правоохоронна, профілактична, організаційна, статистична, превентивна, інформаційна, регулювання, прогнозування, координаційна, планування тощо.

Література:

1. Настюк В. Я. До проблеми обговорення національної стратегії України щодо наркотиків (на період до 2020 року) / В. Я. Настюк, О. М. Шевчук [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://narko.gov.ua/komnarko/uk/publish/article/97356>.
2. Організований наркобізнес (поняття, форми, підстави кримінальної відповідальності): моногр. / [Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, Л. В. Дорош та ін.; за заг. ред. Ю. В. Бауліна, Л. В. Дорош]. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
3. Дяченко Н. М. Роль та функції державного управління екологічною діяльністю в Україні в умовах економічної кризи / Н. М. Дяченко. – Наук. вісн. КУЕІТУ. – 2009. – № 2 (24). – С.133–135.
4. Пожар Т. О. Сутність, функції і види державного фінансового контролю / Т. О. Пожар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prbbsu/2011_31/11_31_26.pdf.
5. Петренко І. Функції Державної служби зайнятості України / І. Петренко. Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 335–340.
6. Кравцова Т. М. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т. М. Кравцова, Г. В. Калініченко [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.
7. Світличний О. П. Управлінські функції держави у сфері земельних ресурсів / О. П. Світличний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua>.
8. Московець В. І. Поняття та значення правоохоронної функції держави / В. І. Московець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_2/PB-2/PB-2_1.pdf.
9. Новий тлумачний словник української мови. – Т. 1. – К.: Аконіт, 1999. – 910 с.
10. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с.
11. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1973. – 390 с.
12. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2004. – 584с.
13. Бахрах Д. Н. Административное право : учебн. для вузов / Д. Н. Бахрах – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 368с.
14. Адміністративне право України : підручн. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий [та ін.]. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
15. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса: Фенікс, 2008. – 388 с.
16. Загальна теорія держави і права : підруч. / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.]. – Х.: Право, 2010. – 584 с.
17. Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скаун. – Х.: Еспада, 2009. – 752 с.
18. Адміністративне право України : підруч.: У 2-х т. – Т. 1: Заг. част. / [ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 592 с.
19. 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.
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. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Шестак Валентин Сергійович. – Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 195 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 заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Закон України від 15.02.1995 р. № 62/95-ВР // ВВР. – 1995. – № 10. – Ст. 62.
24. Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Постанова КМ України від 06. 05. 2000 р., № 770 // ОВУ. – 2000. – № 19. – Ст. 789.
25. 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.
26. Положення Державної служби України з контролю за наркотиками : Указ Президента України від 13.04. 2011 р., № 457/2011 р. // ОВУ. – 2011. – № 29. – Ст. 1263.

Шевчук А. М. Контрольные функции государственных органов в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ

Аннотация. В статье исследованы особенности контрольных функций государственных органов в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Рассмотрены понятие и классификация функций государственных органов в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Выявлены и детально проанализированы функции Государственной службы по контролю за наркотиками.

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

Shevchuk O. Control functions of state bodies in the sphere of turnover of narcotic drugs and psychotropic substances

Summary. The article examines the features of the control functions of state bodies in the sphere of turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors. Considered the concept and classification of functions of government bodies in the sphere of turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors. Found and analyse in detail the functions of the State service on drugs control.

Key words: state control, the turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.