

ШЕВЧУК О. М.,

кандидат юридичних наук, асистент
кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95

КОНТРОЛЬНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ: ПОНЯТТЯ ТА СТАДІЇ

Статтю присвячено особливостям контрольного провадження у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, наведено його поняття. Встановлено поняття стадій контрольного провадження у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Виділено стадії у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: а) інформаційна; б) аналітична; в) стадія оскарження (факультативна); г) стадія виконання рішення.

Ключові слова: *контрольне провадження, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.*

Статья посвящена особенностям контрольного производства в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, приведены его понятия. Установлено понятие стадий контрольного производства в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Выделены стадии в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров: а) информационная; б) аналитическая; в) стадия обжалования (факультативная); г) стадия исполнения решения.

Ключевые слова: *контрольного производства, оборот наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.*

The paper is devoted to the control of production in the sphere of turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and presented his idea. Established the concept of stages of the control of production in the sphere of turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors. A dedicated stage in the sphere of turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors: (a) information; (b) analytical; (c) the stage of appeal (optional); (d) the stage of execution of decisions.

Key words: *control of production, turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.*

Вступ. Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що різко прогресуюча проблема незаконного обігу та споживання наркотичних засобів є одним з найбільш небезпечних факторів підризу фізичного і морального здоров'я суспільства та економіки країни. Однією із проблем сучасності є поширення наркоманії, оскільки дане явище становить безпосередню і реальною загрозу здоров'я нації в цілому, правопорядку і безпеки держави. Одним із заходів протидії є контрольне провадження в сфері обігу наркотичних засобів психотропних речовин і прекурсорів.



У юридичній науці окремим питанням контрольного провадження в адміністративному праві приділяли увагу такі українські й зарубіжні вчені, як В. Авер'янов, О. Андрийко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Настюк, Є. Додін, С. Ківалов, С. Стеценко, В. Гарашук, І. Голосніченко, Д. Лученко [1], О. Хольченков [2], К. Червінко [3], М. Глобінець [4], Ю. Басова [5], А. Матвійчук [6], Я. Іваненко [7], А. Присяжнюк [8] та ін. Аналіз наукових джерел показав, що дослідження контрольного провадження в сфері обігу наркотичних засобів не проводились.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є вивчення контрольного провадження в сфері обігу наркотичних засобів в аспекті визначення змісту, поняття та правової структури, а також стадій та видів в сфері, що досліджується.

Результати дослідження. Взявши за основу точку зору В.М. Гарашука, який підкреслює притаманність контролю процедурного аспекту, вважає, що контроль є сукупністю дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: 1) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; 2) застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; 4) встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; 5) прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. Вчений підкреслює відсутність персоніфікації змісту контролю, що означає притаманність такого змісту будь-якому суб'єкту контрольної діяльності [9, с. 54]. Отже, зважаючи на притаманність контролю процедурного аспекту, доцільно розглядати його як сукупність певних цілеспрямованих дій.

Слід відзначити думку Д.В. Лученко, що адміністративний процес є формою застосування, втілення в життя всієї системи адміністративно-правових норм, оскільки даний вид процесу обслуговує всю галузь матеріального адміністративного права шляхом застосування його норм; виключно юрисдикційна діяльність фактично ототожнює адміністративний процес із кримінальним та цивільним процесом і охоплює лише частину виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів та організацій, залишаючи за межами розв'язання різноманітних індивідуальних справ позитивного характеру [1, с. 30-46]. Д.М. Бахрах указує на те, що адміністративний процес є видом юридичного процесу і наділений усіма властивими останньому ознаками. При цьому адміністративний процес слід розглядати як такий, що включає в себе різновиди процесів підпорядкованого порядку, елементи, які містять динаміко-часову та предметну характеристики (процесуальні стадії, процесуальні провадження), а також характеристику відповідної атмосфери розгляду справи (процесуальний режим) [10, с. 128]. Узагальнення наведених наукових напрацювань надає підставу виділити головну ознаку (рису) контролю – встановлення відповідності фактичного існуючого стану справ нормативним приписам, що регламентують.

Виділення процесуальної складової відносин у сфері здійснення державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів можливе, зважаючи на такі особливості контрольного провадження, як: 1) його початок повинен мати підставу, встановлену антинаркотичним законодавством; б) об'єктом провадження є сфера дії норм законодавства, що регулює контрольні відносини в сфері обігу наркотичних засобів (при цьому слід враховувати комплексність такого законодавства); в) суворе дотримання законності у процесі здійснення контрольного провадження; г) здійснення у межах процесуальної форми, що потребує належного правового регулювання; д) суб'єктами контрольного провадження є уповноважені органи (посадові особи), що забезпечують державний контроль в сфері обігу наркотичних засобів, з одного боку, та фізичні, юридичні особи, що використовують наркотичні засоби чи інші дії, які підпадають під заходи контролю в цій сфері; е) делегування контрольних повноважень від одних органів іншим державним органам неприпустиме, внаслідок чого контрольна діяльність набуває ознак професійної, що, у свою чергу, передбачає наявність спеціальної підготовки посадових осіб, уповно-



важених щодо здійснення державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів; ж) внаслідок здійснення контрольного провадження має бути прийнятий певний правовий акт індивідуального характеру у формі акту-документу чи вчинені конклюдентні дії; з) законні рішення органів державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів підлягають обов'язковому виконанню адресатами приписів; ж) наявність гарантій законності рішень, прийнятих у процесі здійснення державного контролю в досліджуваній сфері, а саме – оскарження в адміністративному чи судовому порядках [3, с. 378; 4, с. 83-84].

Для розкриття сутності контрольного провадження доцільно визначити термін «контрольне провадження в сфері обігу наркотичних засобів». Спочатку наведемо точки зору науковців щодо поняття контрольного провадження в різних галузях права. Так, К.В. Червінко вказує, що контрольне провадження в органах доходів і зборів доцільно визначити як урегульовану нормами адміністративного процесуального права сукупність послідовно здійснюваних уповноваженими органами (посадовими особами), органами доходів і зборів. дій із суворим дотриманням законності, спрямованих на встановлення міри і ступеню дотримання приписів законодавства, що регулює митні відносини, фізичними та юридичними особами, які здійснюють перетин митного кордону або інші дії, щодо яких законодавством встановлено правила їх здійснення (наприклад, огляд і переогляд, вивчення документів тощо) [3, с. 379]. На думку М.Г. Глобінець, контрольне провадження у сфері нотаріату являє собою урегульовану нормами адміністративного процесуального права діяльність у повноважених законом суб'єктів, спрямовану на визначення факту дотримання (чи недотримання) норм, якими встановлено правовий режим організації нотаріату та правил вчинення нотаріальних дій [4, с. 84]. А.В. Матвійчук визначає контрольне провадження у галузі будівництва як формально визначені, врегульовані нормами адміністративного права процедури (сукупність послідовно здійснюваних дій), спрямовані на підтримання законності та правопорядку, неухильне дотримання норм законодавства з метою належного здійснення планування, проектування, здійснення забудови територій і будівництва об'єктів, а також попередження і припинення неправомірних дій з боку суб'єктів господарювання, виправлення допущених помилок, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямків розвитку галузі будівництва [6, с. 9].

На нашу думку, контрольне провадження в сфері обігу наркотичних засобів можна визначити як урегульовану нормами адміністративного процесуального права сукупність послідовно здійснюваних дій уповноваженими органами (посадовими особами), що забезпечують державний контроль в сфері обігу наркотичних засобів із суворим дотриманням законності, спрямованих на встановлення міри і ступеню дотримання приписів законодавства, що регулює контрольні відносини в цій сфері, фізичними та юридичними особами, які використовують наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори або інші дії, щодо яких законодавством встановлено заходи контролю в сфері обігу наркотичних засобів.

З'ясування особливостей контрольного провадження в сфері обігу наркотичних засобів неможливо без визначення поняття стадій в такій сфері. У науці адміністративного права визначають поняття стадій провадження як відносно відмежованої, виділеної в часі й логічно пов'язаної сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів, закріплюються відповідними процесуальними актами [11, с. 488]. З точки зору А. Присяжнюка, стадії контрольного провадження, що здійснюються суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади, варто визначити як сукупність відносно самостійних груп однорідних дій, які суб'єкти державного контролю здійснюють на підставах і у порядку, визначеному чинним законодавством, у межах яких реалізуються власні завдання кожної стадії, але у межах загального завдання усього провадження – визначення наявності (або відсутності) факту порушення чинного законодавства та прийняття рішення про застосування відповідних заходів [8, с. 24]. О.М. Хольченко



вказує, що стадіями контрольного провадження податкової міліції є сукупність відносно самостійних груп однорідних дій, які податкова міліція здійснює на підставах і у порядку, визначеному чинним законодавством, у межах яких реалізуються власні завдання кожної та дії, але у межах загального завдання усього провадження – визначення наявності (або відсутності) факту порушення податкового законодавства та застосування до порушників заходів забезпечення контрольного провадження [2, с. 8]. На нашу думку, стадіями контрольного провадження, що здійснюються суб'єктами державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, варто визначити як сукупність відносно самостійних груп однорідних дій, які суб'єкти державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів здійснюють на підставах і у порядку, визначеному чинним законодавством, у межах яких реалізуються власні завдання кожної стадії, але у межах загального завдання усього провадження – визначення наявності (або відсутності) факту порушення чинного законодавства та прийняття рішення про застосування відповідних заходів.

Стадії контрольного провадження в сфері обігу наркотичних засобів можуть бути виділені на підставі наукових здобутків Д.Н. Бахраха, В.М. Горшеньова, І.Б. Шахова, Д.В. Лученка, врахування специфіки контрольної діяльності органів державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів. Обрання наукового доробку саме цих вчених ґрунтується на їх системному характері, що дозволяє адаптувати їх підхід до конкретно-правового явища, в тому числі і сфері обігу наркотичних засобів.

Однак питання виділення стадій контрольної діяльності в літературних джерелах характеризується відсутністю єдності думок науковців з цього приводу. Так, Д.М. Бахрах називає такі стадії: а) аналіз ситуації (у різних провадженнях вона може називатися по-різному: адміністративне розслідування; перевірка скарги; обговорення правового акту та ін.), у ході якої збирається, вивчається інформація, профактичний стан справ, реальні факти, існуючі проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів, є основою управлінських рішень; б) ухвалення рішення (наказу, постанови, інструкції), в якому фіксується воля суб'єкта влади. Рішення – це свідомий, вольовий акт вибору однієї з існуючих можливостей. У ньому міститься імперативна, нова інформація, створена суб'єктом влади; в) виконання рішення. Велике значення має матеріалізація приписів, перетворення їх у реальні дії, права, відносини, процеси, блага [12, с. 155, 156].

Н.В. Селівон пропонує такі стадії контрольного процесу: а) вибір об'єкта контролю та засобів його здійснення; б) спостереження та перевірка з метою виявлення фактичного стану справ; в) аналіз (порівняння фактичного виконання з поставленими цілями, заданою програмою діяльності та оцінка припущених відхилень та порушень); г) розробка та прийняття рішень, рекомендацій щодо поліпшення справ або інформування компетентних органів про власні висновки та пропозиції з поліпшення діяльності відповідного підконтрольного органу; д) виконання рішення, яке дозволить усунути причини порушень у майбутньому [13, с. 49-50].

В.А. Клімов розглядає такі стадії функціонального призначення: а) збір та обробка інформації (інформаційна стадія); б) аналіз одержаної інформації (аналітична стадія); в) розробка та здійснення коригуючої дії (стадія коригування) [14, с. 14].

В.М. Горшеньов та І.Б. Шахов при розгляді контрольного-процесуальних стадій виділили: по-перше, стадії логічної послідовності в контрольному процесі: а) встановлення фактичних обставин справи, до якого належать операції, пов'язані з аналізом фактичних даних, доказом їх повноти та вірогідності; б) вибір та аналіз норм, у випадках, коли операції пов'язані з дослідженням юридичних норм, встановленням їх юридичної сили та ін.; в) вирішення справи, виражене в акті застосування права; по-друге, стадії функціонального характеру: а) організаційно-підготовча стадія; б) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів; в) стадія розробки та прийняття рішення, рекомендацій або інформування компетентних органів про свої висновки та приписи



з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів; г) стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю [15, с. 160-167].

Д.В. Лученко пропонує до стадій логічної послідовності та функціонального призначення додати стадії організації процесу контролю [1, с. 84-85]. Кожна стадія функціонального призначення в контрольному процесі має свої межі в часі та просторі, складається із специфічної діяльності, яка здійснюється спеціальними суб'єктами та тих контрольно-процесуальних правовідносин, які при цьому виникають, розвиваються, одержують своє завершення або переходять у наступні стадії процесу, де в специфічних умовах перевіряється законність та обґрунтованість їх виникнення, наявність достатніх підстав для їх продовження та розвитку [15, с. 166].

С.А. Кочерін виділяє чотири основні стадії контрольного процесу: а) встановлення норм функціонування; б) встановлення даних про фактичний результат виконання; в) порівняння і оцінка фактичного і очікуваного результатів виконання; г) розробка і здійснення коригуючих дій [16, с. 108-109]. В.М. Гарашук, характеризуючи контрольну діяльність у державному управлінні, описує стадії організації процесу контролю, які розділяє на три стадії: а) підготовча, на якій проводиться вибір об'єкта контролю; визначаються предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити) та засіб здійснення контролю; підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення; б) центральна (або аналітична), на якій проводиться збирання та обробка інформації, яка аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадає; в) підсумкова (заклучна), до якої належать такі дії: 1) прийняття рішень за підсумками контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю [9, с. 87, 88]. На наш погляд, класифікація стадій контрольного процесу, запропонована В.М. Гарашуком, відповідає умовам автономності кожної стадії, тому перевагу можна віддати саме зазначеній конструкції, вона може бути застосовано і в сфері обігу наркотичних засобів але з поправкою на специфіку цього обігу.

Доцільно також навести точки зору науковців щодо стадій контрольного провадження в різних галузях права. Так, Ю.Ю. Басова у межах контрольних проваджень органів публічної адміністрації виділяє три стадії: а) підготовча, на якій здійснюється збір та аналіз ситуації щодо стану об'єкта контрольної діяльності, планування цієї діяльності, вирішуються питання її ресурсного забезпечення, накреслюються можливі шляхи взаємодії між підрозділами при її здійсненні, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); б) центральна, на якій проводяться контрольно-наглядові заходи, які включають у себе такі дії, як спостереження, виявлення, збирання та обробка інформації, порівняння реального стану справ на об'єкті зі встановленими правилами, тобто аналізується відповідність стану підконтрольного (піднаглядного) об'єкта встановленим вимогам; в) заключна, на якій здійснюється «реагування» на виявлену ситуацію, прийняття рішень за підсумками контролю, доведення його до адресата [5, с. 211]. А. Присяжнюк виділяє стадії контрольного провадження суб'єктів державного контролю у сфері виконавчої влади, а саме: 1) інформаційну стадію (фактовстановлюючу); 2) аналітичну стадію; 3) регулятивну стадію; 4) стадію оскарження (у якості факультативної) [8, с. 24]. К.В. Червінко виділяє наступні стадії контрольного провадження в діяльності органів доходів і зборів: 1) інформаційна стадія, на якій здійснюється збір інформації про стан дотримання митного законодавства; 2) аналітична стадія, у межах якої надається оцінка зібраної інформації; 3) прийняття рішення у формі акту-документу чи вчинення юридично значимої конклюдентної дії; 4) виконання рішення [3, с. 379]. О.М. Хольченков до стадій контрольного провадження податкової міліції відносить: 1) інформаційна стадія;



2) аналітична стадія; 3) стадія оскарження (факультативна); 4) стадія виконання рішення [2, с. 14]. Слід відзначити, що для контрольних проваджень в сфері обігу наркотичних засобів спільними є певні дії, пов'язані з підготовкою до контрольної діяльності, проведення контрольних дій, підведення підсумків здійснення контрольних дій.

Висновок. Контрольне провадження в сфері обігу наркотичних засобів можна визначити як урегульовану нормами адміністративного процесуального права сукупність послідовно здійснюваних дій уповноваженими органами (посадовими особами) органами, що забезпечують державний контроль в сфері обігу наркотичних засобів із суворим дотриманням законності, спрямованих на встановлення міри і ступеню дотримання приписів законодавства, що регулює контрольні відносини в цій сфері, фізичними та юридичними особами, які використовують наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори або інші дії, щодо яких законодавством встановлено заходи контролю в сфері обігу наркотичних засобів. У межах контрольних проваджень в сфері обігу наркотичних засобів можна виділити такі стадії: а) інформаційна; б) аналітична; в) стадія оскарження (факультативна); г) стадія виконання рішення.

Список використаних джерел:

1. Лученко Д.В. Контрольне провадження : дис. канд. юрид. Наук : 12.00.07 / Дмитро Валентинович Лученко // Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого – Х., 2003. – 180 с.
2. Хольченков О.М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : автореф. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хольченков Олександр Миколайович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 20 с.
3. Червінко К.В. Структура контрольного провадження в діяльності органів державної митної служби України / К.В. Червінко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/prtup/2011_2/zmist.html.
4. Глобінець М.Г. Поняття контрольного провадження у сфері нотаріату / М.Г. Глобінець // Право та управління. – 2011. – № 2. – С. 80–84.
5. Басова Ю.Ю. Контрольні провадження в системі адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації / Ю.Ю. Басова // Митна справа. – 2012. – № 3. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 206-211.
6. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. канд. юрид. наук : 12.00.07 / – К. : Нац. універс. біоресурсів і природокорист. України, 2010. – 19 с.
7. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : автореф. канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Іваненко Яна Леонідівна. – К., 2011. – 17 с.
8. Присяжнюк А. Стадії контрольного провадження, що здійснюється суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади / А. Присяжнюк // Вісн. Київськ. нац. ун. ім. Тараса Шевченка. – 2012. – № 90. – С. 21-24.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні: моногр. / В.М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во «БЕК», 1996. – 396 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: заг. част. : підруч. : у 2 т. : Т. 1. / [ред. Кол. : В.Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма, 2002. – 443 с.
13. Селивон Н.Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов / Н.Ф. Селивон. – К. : 1980. – 147 с.
14. Климов В.А. Социальный контроль в развитом социалистическом обществе: моногр. / В.А. Климов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1984. – 100 с.
15. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
16. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля / Е.А. Кочерин. – М. : Информ. издат. дом «Филинь», 2000. – 386 с.

