



**О. Шевчук,**

доктор юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПОНЯТТЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИКІВ

Поширення наркоманії як у світі, так і в Україні є однією з найгостріших суспільних проблем, нерозв'язання якої призводить до заподіяння шкоди здоров'ю людини. За даними Управління ООН з наркотиків і злочинності, у світі у 2010 р. нараховувалося близько 230 млн людей, а вже у 2013 р. – 246 млн, які мали досвід уживання наркотичних засобів чи психотропних речовин. Станом на 2016 р. 110 млн осіб зловживають ними і 25 млн страждають на наркотичну залежність. У Всесвітній доповіді ООН про наркотики за 2010 р. підкреслюється, що за споживанням опіатів Україна посідає 3-є місце в Європі.

В Україні у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів інтенсивно набуває актуальності проблема щодо неефективної діяльності органів виконавчої влади, низького рівня їхньої міжвідомчої координації і практичної взаємодії, відсутності належного контролю за законним обігом таких засобів, речовин і прекурсорів. Спостерігається значне збільшення кількості осіб, що вживають наркотичні засоби або психотропні речовини без медичних показань.

Окремим питанням правового регулювання державного контролю приділяли увагу українські та зарубіжні вчені: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньов, М.С. Студенікін, І.Б. Шахов та інші; стосовно вивчення окремих аспектів державного контролю за обігом наркотиків: В.А. Тимошенко, В.М. Юдін,

О.Ю. Абрамов, О.М. Насонов та інші. На жаль, поняття суб'єктів державного контролю у сфері законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів і їх перелік в Україні в науковій літературі детально не розглянуто.

Тому метою статті є дослідження поняття суб'єктів державного контролю у сфері законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Під час вивчення конструкції «суб'єкти державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» треба врахувати, що їх законний обіг є не лише об'єктом цивільно-правового й адміністративно-правового регулювання, а й самостійним об'єктом кримінально-правової охорони в частині встановлення кримінальної відповідальності за порушення правил їх законного обігу [1].

За ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V, державний контроль визначається через функціонування його суб'єктів як діяльності уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах передбачених законом повноважень щодо виявлення порушення вимог законодавства й запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів



суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення та навколишнього природного середовища. Крім того, в цьому Законі наведено тлумачення третіх осіб – юридичних і фізичних (адвокатів, аудиторів, членів громадських організацій тощо), які залучаються до державного контролю суб'єктами господарювання або контролюючими органами в перебігу проведення його заходів [2].

Незважаючи на активний розвиток діяльності в аналізованій сфері, а також постійний інтерес до неї з боку законодавця, сьогодні на законодавчому рівні так і не визначено змісту конструкції «суб'єкти державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів». Указане питання, як убачається, вимагає додаткового правового впорядкування, конкретизації й уточнення.

Спочатку доцільно з'ясувати розуміння терміна «суб'єкт» (від латинської *subjectus* – підлеглий, підвладний) [3, с. 679]. Юридичний словник пропонує таке тлумачення: суб'єкт – це фізична особа, яка за законом володіє здатністю мати і здійснювати безпосередньо або через представника права й юридичні обов'язки (тобто володіє правосуб'єктністю). Суб'єкт – необхідний елемент правовідносин у всіх правових галузях [4, с. 368]. У тлумачних словниках української мови він трактується, як (а) істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й цілеспрямованої діяльності; (б) особа або група осіб чи організація, яким належить активна роль у певному процесі чи акті; (в) особа або організація – носій певних прав та обов'язків [5, с. 578].

У науковій літературі тривалий час дискутується питання про розмежування таких понять, як «суб'єкт управління» та «суб'єкт контролю». Наприклад, В.Я. Малиновський під суб'єктом управління розуміє «систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволя-

ють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання». Головною рисою суб'єкта державного управління вчений називає «наявність у нього владних повноважень, які дають йому змогу втілювати свою волю у формі рішень, які є обов'язковими для виконання» [6, с. 22–23], тобто будь-який суб'єкт управління наділений контрольними повноваженнями.

Крім того, автор наголошує на сутнісних рисах суб'єктів державного управління: (1) владний вплив від суб'єкта до об'єкта управління, який дає можливість підпорядковувати волю та діяльність останнього волі першого, що є необхідною умовою для досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління; (2) об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта й в обов'язковому порядку виконувати його рішення; (3) кожному суб'єктові управління притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їх виконання, у зв'язку з чим функції характеризують основний зміст і напрями діяльності суб'єктів управління; (4) суб'єкт є системно організованим, і в цій якості має властиві ознаки будь-якої соціальної системи; (5) суб'єктам управління притаманні загальні ознаки та цілі, єдність принципів їх утворення, побудови й діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки й відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою [6, с. 160].

Т.В. Макаренко проводить розмежування між термінами «суб'єкт управління» й «суб'єкт контролю». По-перше, ширшим за змістом є термін «суб'єкт управління», оскільки контроль є однією з функцій управління; будь-який із суб'єктів контролю водночас є й суб'єктом управління (державного, муніципального, громадського, відомчого тощо). По-друге, загальною рисою суб'єкта управління й суб'єкта контролю є наявність у них владних повнова-



жень, які дають їм змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, обов'язкових для виконання. По-третє, повноваження суб'єкта управління й суб'єкта контролю спрямовані на організацію та забезпечення діяльності об'єкта управління (підконтрольного об'єкта), перевірку виконання (дотримання) ним відповідних вимог. По-четверте, спільною для суб'єкта управління й суб'єкта контролю є наявність або відсутність субординаційних відносин з об'єктом управління (контролю). По-п'яте, суб'єкт управління, так само як і суб'єкт контролю, може мати значні або усічені управлінські (контрольні) повноваження [7].

В.М. Гаращук суб'єктами контролю в державному управлінні визнає відповідні контролюючі органи (як державні, так і недержавні), відомчі й спеціалізовані, на які покладено обов'язок здійснювати контрольні дії щодо об'єкта і предмета контролю в державному управлінні [8]. О.Ф. Андрійко до суб'єктів державного контролю у сфері виконавчої влади зараховує державні органи, органи місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями для виконання контрольних функцій [9].

Під суб'єктами державного контролю й нагляду у сфері торговельної діяльності України І.Б. Гончаренко пропонує розуміти систему державних органів, які в межах визначеної законодавством компетенції здійснюють контроль і нагляд за дотриманням підконтрольними об'єктами правових норм у всіх складниках процесу провадження торговельної діяльності [10]. На думку І.С. Орехової, суб'єкти державного контролю за господарською діяльністю є утвореннями, що здійснюють контрольні дії як особливу правову форму діяльності в певній послідовності з визначеною законодавством метою й відповідно до норм правових актів, що встановлюють процедуру проведення контролю в межах їхньої компетенції [11].

Ми підтримуємо позицію В.М. Юдіна, що діяльність органів із контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів відбувається у вигляді юридично-значущих дій зі спостереження й перевірки відповідності виконання та дотримання підконтрольними суб'єктами нормативно-правових розпоряджень із метою припинення правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами [12, с. 124]. Отже, у більшості випадків суб'єктами державного контролю науковці визначають систему державних органів (утворень), які здійснюють певну сукупність контрольних дій.

Разом із тим варто зазначити, що, згідно зі ст. 31 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР, контроль за виконанням положень цього Закону здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, у формі протидії їх незаконному обігу органами Нацполіції України, органами доходів і зборів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, іншими органами виконавчої влади в межах визначених законом повноважень [13]. Саме в ньому наводиться перелік державних органів, які здійснюють контроль за виконанням юридичними особами вимог законодавства у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а саме: Держлікслужба України, Міністерство охорони здоров'я України, Нацполіція України, Служба безпеки України, органи доходів і зборів, інші органи виконавчої влади в межах наданих їм повноважень. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р. № 589 визначено, що контроль за виконанням суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері обігу таких засобів, речовин і прекурсорів здійснюється Держлікслужбою, Міністерством охорони здоров'я, Нацпо-



ліцією, Держмитслужбою, Службою безпеки України та іншими органами в межах повноважень, визначених законодавством [14].

Законом України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР урегульовано, що органи виконавчої влади, уповноважені на здійснення контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів і на вирішення завдань щодо протидії їх незаконному обігу, у разі виявлення порушень порядку такого обігу застосовують у межах своєї компетенції певні заходи з усунення таких порушень і за наявності в діях осіб ознак адміністративного чи кримінального правопорушення зобов'язані надіслати інформацію або подати матеріали до правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст. 3) [15].

Згідно з ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [16]. У ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V визначено, що виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності [2]. Отже, наведена норма потребує врегулювання відповідно до положень вищевказаних законів.

Варто відмітити, що в Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року суб'єктами формування державної політики стосовно наркотиків є: (1) Президент України; (2) Верховна Рада України; (3) Кабінет Міністрів України; (4) Держлікслужба України; (5) правоохоронні органи;

(6) Міністерство охорони здоров'я України; (7) Міністерство освіти і науки України, Мінсоцполітики України, інші центральні органи виконавчої влади; (8) заклади охорони здоров'я, реабілітаційні центри незалежно від форми власності; (9) органи місцевого самоврядування [17].

Крім того, відповідно до положень нормативно-правових актів законодавства з питань контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, до суб'єктів державного контролю можна зарахувати також керівників і посадових осіб: 1) підрозділів системи Нацполіції України щодо правил поведження з наркотичними засобами і психотропними речовинами при використанні їх у дресируванні службових собак. Порядок здійснення операцій із ними в цих закладах має відповідати вимогам Постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 831 [18] і Постанови Кабінету Міністрів України від 7 травня 2008 р. № 422 [19]; 2) вищих навчальних закладів, до обов'язків яких входить дотримання встановлених правил поведження з наркотичними засобами і психотропними речовинами, використовуваними ними в навчальних цілях (наприклад, для демонстрації слухачам, проведення дослідів тощо); 3) закладів охорони здоров'я, що здійснюють діяльність, пов'язану з виготовленням, зберіганням, перевезенням, придбанням, реалізацією, ввезенням на територію України та вивезенням з її території, транзитом через її територію, використанням і знищенням наркотичних засобів, психотропних речовин, і до обов'язків яких входить дотримання встановлених правил поведження з ними. Порядок здійснення операцій із наркотичними засобами, психотропними речовинами в них повинен також відповідати вимогам Наказу Міністерства охорони здоров'я України від 7 липня 2015 р. № 494 [20]; 4) ветеринарних закладів, діяльність яких окремо регламентована Порядком використання наркотичних засобів, психотропних





речовин і прекурсорів у ветеринарній медицині, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 334, до обов'язків яких входить дотримання встановлених правил у цій сфері [21]; 5) суб'єктів господарювання (незалежно від форм власності), що займаються сільськогосподарською діяльністю, в рамках якої здійснюються посів і вирощування снотворного маку й конопель, відповідно, до обов'язків яких входить дотримання встановленого порядку виконання цієї діяльності, що повинен відповідати вимогам Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1026 [22].

Керівники й посадовці юридичних осіб повинні відповідати кваліфікаційним вимогам і допускатися в установленому порядку до роботи з наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами згідно з вимогами ст. 9 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР [13].

Отже, можемо зробити висновок, що суб'єктами державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів варто вважати сукупність державних компетентних органів (посадових осіб), уповноважених на здійснення юридично значимих дій зі спостереження, перевірки відповідності виконання й дотримання підконтрольними суб'єктами норм нормативно-правових актів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що контролюються законодавством, а також на припинення правопорушень відповідними адміністративно-правовими засобами.

**Ключові слова:** суб'єкти, державний контроль, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

*Стаття присвячена дослідженню правової конструкції «суб'єкти державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів». Установлено, що*

*суб'єкти державного контролю за обігом наркотиків передбачені як на законодавчому рівні, так і в інших нормативно-правових актах, що вимагає більш чіткого й повного їх закріплення на законодавчому рівні.*

*Стаття посвящена исследованию правовой конструкции «субъекты государственного контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров». Установлено, что субъекты государственного контроля за оборотом наркотиков предусмотрены как на законодательном уровне, так и в других нормативно-правовых актах, что требует более четкого и полного их закрепления на законодательном уровне.*

*The article is devoted research of the legal structure of "subjects of state control over turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors". It is established that the entities of state control over drug trafficking provided by legislative and other normative-legal acts, which requires a more precise and complete their consolidation on the legislative level*

#### Література

1. Куций О.В. Цивільний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні / О.В. Куций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/porta1/soc\\_gum/vkhnuus/2012\\_58/58/38.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/porta1/soc_gum/vkhnuus/2012_58/58/38.pdf).

2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П-С. – 2003. – 736 с.

4. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. – М. : Советская энциклопедия, 1987. – 858 с.

5. Тлумачний словник української мови / уклад. Т.В. Ковальова, Л.П. Коврига. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.

6. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Ма-





линовський. – Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Волин. держ. ун-ту, 2000. – 560 с.

7. Макаренко Т.В. Суб'єкти, які здійснюють державний контроль за діяльністю установ виконання покарань / Т.В. Макаренко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 610–616.

8. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.

9. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 390 с.

10. Гончаренко І.Б. Суб'єкти здійснення державного контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності України / І.Б. Гончаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/ejournalsFP/2011-3/11gibtdu.pdf>.

11. Орехова І.С. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності / І.С. Орехова // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 60. – С. 535–542.

12. Юдин В.Н. Правовые основы формирования и деятельности органов по контролю за оборотом наркотиков: теоретико-правовое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.Н. Юдин. – М., 2011. – 192 с.

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

14. 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 № 589 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 44. – Ст. 1477.

15. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних

речовин і прекурсорів : Закон України від 15.02.1995 № 62/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.

16. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

17. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 735-р // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 76. – Ст. 2829.

18. Про затвердження Порядку використання наркотичних засобів і психотропних речовин під час дресирування службових собак для розшуку таких засобів і речовин : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 831 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 60. – Ст. 2121.

19. Про затвердження Порядку зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, вилучених з незаконного обігу : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2008 № 422 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 34. – Ст. 1135.

20. Про деякі питання придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 07.08.2015 № 494 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 73. – Ст. 2407.

21. Про затвердження Порядку використання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у ветеринарній медицині : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.04.2008 № 334 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 28. – Ст. 893.

22. Про затвердження Умов заповідання розкраданню рослин, включених до переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1026 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 91. – Ст. 3024.

