

О. Г. Стрельченко, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ДОКТРИНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

У статті здійснена ґрунтовна характеристика суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів. Автором доведено, що суб'єктом публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів є сукупність органів публічної адміністрації сфери охорони здоров'я, яка наділена державно-владними повноваженнями, що реалізуються у публічних інтересах через здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності щодо обігу лікарських засобів, за допомогою конституційних принципів реалізації державної влади та з урахуванням приналежності до сфери обігу лікарських засобів.

Ключові слова: суб'єкт, адміністрування, публічне адміністрування, сфера, обіг лікарських засобів, державна влада, публічна адміністрація.

O. H. Strelchenko. Doctrinal characteristics of the subjects of public administration of the sphere of drug circulation

The article provides a thorough description of the subjects of public administration in the field of drug circulation. The author has proved that the subject of public administration in the field of medical treatment is the totality of public health administration bodies, which are endowed with state-owned powers exercised in the public interest through the exercise of executive and regulatory activities concerning the circulation of medicinal products, by means of constitutional principles of the implementation of state power, taking into account belonging to the sphere of drug circulation. The author states that "public administration in the sphere of drug circulation" is a functional and organizational set of subjects of administration of the sphere of medical treatment, which are endowed with public authority in the realization of public interests whose purpose is to create, produce and provide high-quality and effective medicinal products means.

The author distinguished signs of subjects of public administration in the sphere of medical treatment: they represent a certain coherent and functionally-organized system of the circulation of medicinal products; the subject is a state represented by the public administration authorities in the sphere of medical treatment; The constituent elements of the system are also state institutions, organizations, institutions of the sphere of circulation of medicinal products; the subjects of public administration rely on public authority, perform administrative and legal functions in the field of medical treatment; the activity of the bodies of the sphere of circulation of medicinal products extends to the whole society; the purpose of the activity concerning the circulation of medicinal products is to ensure the interests of both the state and society as a whole; the methods of influence in the field of drug circulation, in addition to the complex of legal, political, economic methods and means, is also subject to administrative coercion. According to this study, it should be noted that depending on the powers exercised in the public interest to the subjects of administration of the sphere of drug circulation, they can be grouped into two groups: with general powers: the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, local state administrations and local self-government bodies; with the special powers of the sphere of circulation of medicines in general (Ministry of Health of Ukraine, Ministry of Health of the Autonomous Republic of Crimea, National Health Service of Ukraine, State Service for Drugs and Drug Control).

Key words: subject, administration, public administration, sphere, circulation of medicines, state power, public administration.

Постановка проблеми. Система охорони здоров'я, до якої входить і сфера обігу лікарських засобів, належить до соціальної сфери, тому за наявності соціальної спрямованості держав вона посідає одне з центральних місць у суспільстві. Провідна роль охорони здоров'я

© О. Г. Стрельченко, 2019

визначається тим, що здоров'я опосередковано впливає на економічний та соціальний добробут суспільства і є важливим чинником національної безпеки держави [1]. Створення системи публічного адміністрування у різних сферах суспільного життя є першочерговим завданням розвитку суспільства, спільної організації людей для досягнення певних завдань та реалізації намічених цілей у відповідних сферах та галузях їхньої діяльності. Не виключенням є і сфера обігу лікарських засобів в Україні. Адміністрування сфери обігу лікарських засобів здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній науці проблематику щодо особливостей діяльності суб'єктів публічного адміністрування сферою обігу лікарських засобів розробляли такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Н.О. Ветютнева, Н.В. Волк, С.Г. Убогов, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, Г.Г. Пилипенко, А.П. Радченко, М.В. Римар, О.Г. Стрельченко, Л.О. Федорова та інші. Водночас проблемі діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів приділено недостатньо уваги, що своєю чергою свідчить про своєчасність і важливість обраної теми статті.

Метою статті є – ґрунтовно охарактеризувати суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування сферою обігу лікарських засобів являє собою публічно-владну діяльність відповідних органів різних рівнів, предметом якої є обіг лікарських засобів тощо. Ця діяльність виражається у створенні, випуску, реалізації, експорті, імпорту, знищенні та утилізації лікарських засобів.

Розкриваючи сутність системи органів публічного адміністрування в сфері обігу лікарських засобів, не можна залишити поза увагою питання сутності публічного адміністрування, яке, на нашу думку, є складовою частиною загального соціально-економічного розвитку країни і сформоване на тих же принципах, на яких побудована остання. Воно охоплює всі рівні адміністрування, включаючи загальнодержавне, регіональне та місцеве.

Перш ніж розпочати розкривати повноваження та компетенцію відповідних компетентних органів публічної адміністрації у сфері обігу лікарських засобів, на наш погляд, необхідно розглянути такі правові категорії, як «публічна адміністрація», «публічне адміністрування сферою обігу лікарських засобів», «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів» тощо.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі [2].

У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічна служба [2].

Водночас поняття «публічна адміністрація» законодавцем сьогодні не визначено, проте ст. 3 КАСУ визначає поняття «публічна служба» як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [3].

Водночас слід зауважити, що поняття «публічної адміністрації» взагалі є не новою для вітчизняної правової науки.

Ю.Л. Панейко зазначав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [4].

В.К. Колпаков зазначає, що публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний та організаційно-структурний [5, с. 123].

Слід зазначити, що публічну владу в Україні здійснюють такі органи, як Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут) та місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах. Органи та установи, що реалізують державну владу, наприклад органи виконавчої влади, суди тощо. Органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування, наприклад виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо [5, с. 123].

В.К. Колпаков публічною адміністрацією називає систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [5, с. 124].

В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [6, с. 117].

Із зазначених поглядів науковців ми бачимо, що єдиного підходу до визначення детермінанти «публічна адміністрація» немає. Саме тому з метою узагальнення та удосконалення даного поняття вважаємо за доцільне сформулювати власну детермінанту «публічна адміністрація», під якою, на нашу думку, варто розуміти функціонально-організаційну сукупність суб'єктів адміністрування, які наділені публічно-владними повноваженнями щодо реалізації публічних інтересів.

Відповідно, публічна адміністрація у сфері обігу лікарських засобів – це функціонально-організаційна сукупність суб'єктів адміністрування сфери обігу лікарських засобів, які наділені публічно-владними повноваженнями щодо реалізації публічних інтересів, метою яких є створення, виробництво та забезпечення якісними та ефективними лікарськими засобами.

Сьогодні публічні органи управління (публічна адміністрація) здійснюють різні функції щодо задоволення потреб людини та громадянина. Однією з цих функцій є публічне адміністрування сферою обігу лікарських засобів. Найважливішим суб'єктом реалізації політики охорони здоров'я, в тому числі й у сфері обігу лікарських засобів, є людина. Відповідно, навколо людини та її інтересів (у нашому випадку в межах охорони і зміцнення здоров'я) здійснюється діяльність усієї системи обігу лікарських засобів [7, с. 11; 8, с. 171; 9, с. 828].

Особливість публічного адміністрування сферою обігу лікарських засобів зумовлена важливістю і продуманістю організацій, які від імені держави здійснюють адміністрування зазначеною галуззю. Показники здоров'я нації не завжди прямо залежать від ефективності діяльності органів публічного управління у сфері охорони здоров'я, в тому числі у сфері обігу лікарських засобів, проте останні значною мірою здатні впливати на становище в зазначеній сфері. Публічна адміністрація, що діє у сфері обігу лікарських засобів, має як риси загальної (універсальної) системи, так і риси специфічної системи публічного адміністрування, що має свої особливості.

Особливістю системи публічного адміністрування є масштабність та значущість рішень, які стосуються усіх верств населення.

Відповідно, суб'єкт публічного адміністрування – це система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє [10].

В.Я. Малиновський під суб'єктом публічного адміністрування розуміє систему, яка наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє [11, с. 235].

Дозволимо собі не погодитися із такими трактуваннями, оскільки суб'єкт це не є система. На наш погляд, суб'єкт – це орган або сукупність органів, які наділені публічно-владними повноваженнями у відповідній сфері адміністрування.

А.С. Петров визначає суб'єкт публічного адміністрування як спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта [12].

А.А. Годунов зазначає, що суб'єктом публічного адміністрування в суспільних процесах виступають люди [13, с. 33]. Треба зазначити те, що ми не зовсім погоджуємося із науковцем у тій позиції, що суб'єктами виступають не лише люди, але й підприємства, організації й установи тощо.

Ю.А. Тихомиров указує, що суб'єкти, які управляють суспільством, – це або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії [14, с. 159].

В.Г. Афанасєв наголошує, що суб'єктом публічного адміністрування є складна система державних і недержавних організацій [15, с. 35].

В.Д. Бакуменко вважає, що «суб'єктом публічного адміністрування є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління» [16, с. 13].

Відповідно, *суб'єктом публічного адміністрування* є сукупність органів публічної адміністрації, яка наділена державно-владними повноваженнями, що реалізуються у публічних інтересах через здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, за допомогою принципів реалізації публічної адміністрації, з урахуванням відповідної галузевої приналежності.

Відповідно, *суб'єктом публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів* є сукупність органів публічної адміністрації сфери охорони здоров'я, яка наділена державно-владними повноваженнями, що реалізуються у публічних інтересах через здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності щодо обігу лікарських засобів, за допомогою конституційних принципів реалізації державної влади, з урахуванням приналежності до сфери обігу лікарських засобів.

Ознаками суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів є:

- вони являють собою певним чином узгоджену і функціонально-організовану систему сфери обігу лікарських засобів;
- суб'єктом виступає держава в особі органів публічної адміністрації сфери обігу лікарських засобів;
- складовими елементами системи є також державні заклади, організації, установи сфери обігу лікарських засобів;
- суб'єкти публічного адміністрування спираються на публічно-владні повноваження, виконують адміністративно-правові функції у сфері обігу лікарських засобів;
- діяльність органів сфери обігу лікарських засобів поширюється на все суспільство;
- метою діяльності щодо обігу лікарських засобів виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому;
- серед методів впливу у сфері обігу лікарських засобів, окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів, застосовується і адміністративний примус.

Суб'єктом здійснення публічної влади щодо публічного адміністрування сферою обігу лікарських засобів є держава. Це зумовлено тим, що лише держава: а) володіє суверенною владою, тому що вона є уособленням суверенітету народу і суверенітету нації і є результатом реалізованого права на самовизначення; б) виступає офіційним представником (через представницький вищий законодавчий орган влади) усього народу; в) забезпечує і захищає права

своїх громадян, а також інших осіб, що перебувають на її території; г) здатна задовольняти загальнолюдські потреби, виконувати соціальну та інші функції; д) має спеціальний апарат, що забезпечує виконання державних функцій; ж) може встановлювати правила поведінки, тобто формально-обов'язкові для всіх правові норми, за допомогою яких регулювати суспільні відносини [17, с. 40].

У здійсненні публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів беруть участь у межах своєї компетенції різні публічні органи (посадові особи). З цього приводу необхідно зауважити, що перехід від державно-центристських до людино-центристських пріоритетів публічного адміністрування зумовив зміну акцентів у спрямуванні публічного адміністрування та вивів у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план особу з її правами, законними інтересами та свободами [7, с. 12].

Тому, на думку В.Б. Авер'янова, першочергового перегляду сьогодні потребують наявні відносини між публічними органами та громадянами, у нашому випадку між публічними органами у сфері обігу лікарських засобів і громадянами, які потребують лікарських засобів. І це не дивно, оскільки складність справи полягає в тому, що замість домінуючої дотепер ідеології «панування» держави над людиною треба впроваджувати протилежну – ідеологію «служіння» держави інтересам людини. А такий перехід можливий лише за умови дійсного запровадження передбаченого Конституцією України принципу верховенства права. За своїм змістом він вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації прав і свобод людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [18, с. 25].

Публічною владою в українському праві визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. Відповідно до цього в Україні публічну владу здійснюють, по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради (вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах); по-друге, усі органи і установи, що реалізують державну владу (органи виконавчої влади, суди та інші); по-третє, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування (виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо). Таким чином, перелічені суб'єкти утворюють систему публічної адміністрації [19, с. 39].

Особливо вагоме значення для публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів має чітке визначення суб'єктів, на яких покладено адміністрування зазначеною сферою.

Аналіз норм Конституції України, інших нормативних актів і повноважень органів публічної влади свідчить про те, що саме вони – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України – разом із громадянами та об'єднаннями громадян є суб'єктами формування державної політики загалом і у сфері обігу лікарських засобів зокрема.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Відповідно до цього дослідження треба зазначити, що залежно від повноважень, що реалізуються у публічних інтересах суб'єктами адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, їх можна поділити на дві групи:

1) із загальними повноваженнями: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

2) із спеціалізованими повноваженнями сфери обігу лікарських засобів в цілому (Міністерство охорони України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, Національна служба здоров'я України, Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками).

Список використаних джерел:

1. Радиш Я. Державне управління охороною здоров'я в Україні : конституційно-правові засади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2004. № 1. С. 165–168.
2. Поняття та види суб'єктів публічного адміністрування. URL: <http://шпаргалки.com/ukrainyi-administrativniy-protses/1ponyattya-vidi-subektiv-> (дата звернення 28.02.2019).
3. Кодекс адміністративного судочинства від 06 лип. 2005 р. № 27474. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
4. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навчальний посібник]. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
6. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
7. Стрельченко О.Г. Суб'єкти публічного адміністрування сфери охорони здоров'я. *Юридичний часопис НАВС*. 2011. № 2. С. 11–16.
8. Стрельченко О.Г. Центральні органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я як суб'єкти публічного адміністрування. *Наука і правоохорона*. 2012. № 2. С. 171–177.
9. Курс адміністративного права України: підручник За заг. ред. Кузьменко О.В, Київ: «Юрінком Інтер», 2018. 904 с.
10. Суб'єкти та об'єкти публічного адміністрування. URL: https://studopedia.su/2_41798_subiekti-ta-obiekti-publichnogo-administruvannya (дата звернення 28.02.2019).
11. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
12. Петров А.С. Экономические основы управления производством. М 1966. С. 69.
13. Годунов А.А. Введение в теорию управления. Москва : Наука, 1967. 424 с.
14. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). Москва : Мысль. 1984. 223 с.
15. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. 2-е доп. изд. Москва : Политиздат, 1973. 392 с.
16. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
17. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
18. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–27.
19. Курс адміністративного права України : підручник. / (спец. ред.). В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко Київ : Юрінком Інтер, 2013. 864 с.

References:

1. Radich J. Public health management in Ukraine: constitutional and legal principles. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*. 2004. No. 1. P. 165–168.
2. Concepts and types of subjects of public administration. URL: <http://sharkpages.com/ukrainyi-administrativniy-protses/1ponyattya-vidi-subektiv-> (access date 28.02.2019).
3. Code of Administrative Procedure of July 6. 2005 № 27474. *Official Bulletin of Ukraine*. 2005. № 32. Art. 1918.
4. Panayko Yu. L. Theoretical Foundations of Self-Government. L.: Chronicles, 2002. 196 p.

5. Kolpakov V.K. Administrative liability (administrative and tort law): [curriculum vitae]. manual.] K. Yurinkom, 2008. 256 p.
6. Averyanov V.B. Reform of Ukrainian administrative law: a thorough ground for theoretical discussion. *The law of Ukraine*. 2003. №5. Pp. 117–122.
7. Strelchenko O.G. Subjects of public administration of health care. *Legal magazine EAS*. 2011. № 2. P. 11–16.
8. Strelchenko O.G. Central bodies of executive power in the field of public health as subjects of public administration. *Science and law enforcement*. 2012. № 2. S. 171–177.
9. Course of the administrative law of Ukraine: textbook for com. edit Kuzmenko O.V., Kiev: “Yurinkom Inter”, 2018. 904 p.
10. Subjects and objects of public administration. URL: https://studopedia.su/2_41798_subiekty-ta-obiezty-publichnogo-administruvannya (access date 28.02.2019).
11. Malinovsky V.Y. State Administration: Textbook. Kind. 2nd, additional and processing. Kiev : Atika, 2003. 576 p.
12. Petrov A.C. The Economic Basis of Production Management. Moskva : 1966. P. 69.
13. Godunov A.A. Introduction to the theory of management. Moskva : Nauka 1967. 424 p.
14. Tikhomirov Yu.A. Management of the affairs of society (Subjects and objects of management in a socialist society). Moskva : Thought. 1984. 223 p.
15. Afanasyev V.G. Scientific management by the company: The experience of systematic research. 2nd add. ed. Moskva : Politizdat, 1973. 392 p.
16. Bakumenko V.D. Formation of state-management decisions: Problems of theory, methodology, practice: Monograph. K.: VADU-UADU, 2000. 328 p.
17. General theory of state and law / Ed. V.V. Kopeichikova. Kiev : Yurinkom, 1997. 320 p.
18. Averyanov V.B. Administrative reform and legal science. *The law of Ukraine*. 2002. No. 3. P. 20–27.
19. Course of administrative law of Ukraine: textbook. / Kolpakov V.K., Kuzmenko O.V., Pastuk I.D., Suschenko V.D. (special ed.). Kiev : Yurinkom Inter, 2013. 864 p.