

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

Стрельченко О. Г.

У науковій статті досліджено сутність таких правових категорій, як «засоби», «правові засоби», «засоби публічного адміністрування» та «засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів». З урахуванням авторських позицій науковців та позицій законодавця щодо зазначених категорій автором сформовано власну категорію «засобів публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів» та виокремлено їх особливості.

Ключові слова: засоби, правові засоби, публічне адміністрування, сфера, обіг лікарських засобів.

В науковій статті досліджено сутність таких правових категорій, як «средства», «правовые средства», «средства публичного администрирования» и «средства публичного администрирования в сфере обращения лекарственных средств». С учетом авторских позиций ученых и позиций законодателя в отношении указанных категорий автором сформирована собственная категория «средств публичного администрирования сферы обращения лекарственных средств» и выделены их особенности.

Ключевые слова: средства, правовые средства, публичное администрирование, сфера, оборот лекарственных средств.

In the scientific article, the essence of such legal categories as "means", "legal means", "means of public administration" and "means of state administration in the circulation of drugs" are studied. The research of public administration tools to date is not research and imperfect. Responsible precisely this leads to a thorough consideration and classification of the means of public administration of the sphere of drug circulation. By making author's positions and positions of legislators concerning these categories, the author formulates his own category of "means of state administration in the areas of drug trafficking" and distinguishes their features. The corresponding author formulates the "means of public administration in the field of treatment", to which he understands the set of possibilities of functioning of the state administration in the field of medical treatment with the appropriate satisfaction of public interest and ensuring the safety of persons against illegal actions in relation to drug trafficking, coercive actions towards the use of administrative sanctions. The means of public administration in Ukraine promise active action: the main means of public administration in the field of treatment, which should include registration, licensing, certification, standardization; specialized means of public administration in the field of drug trafficking, which provide for legality and discipline in this area, namely: control (supervision); administrative and focal means of public administration in medical treatment, which should include: administrative responsibility for the violation of human rights. Formulated author's definition, where "legal means" are legal influences on social relations, with satisfaction of interests of subjects and achievement of certain social goals, through the implementation of the norms of laws and other legal acts.

Key words: means, legal means, public administration, sphere, circulation of medicines.

Постановка проблеми та її актуальність. Засоби публічного адміністрування натеper є недослідженими та

недосконалыми. Відповідно, саме це спонукає до ґрунтовного розгляду та класифікації засобів публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній науці проблематику щодо особливостей лікарських засобів у сфері 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. Рymar, О.Г. Стрельченко, Л.О. Федорова та ін. Водночас проблемі створення лікарських засобів приділено не досить уваги, що, своєю чергою, свідчить про своєчасність і важливість обраної теми наукової статті.

Метою статті є ґрунтовна характеристика засобів створення лікарських засобів та виокремлення їх у класифікаційні групи.

Виклад основного матеріалу. Досить часто поруч із категорією «засоби» використовується така юридична термінологія, як «правові засоби».

Саме тому ми вважаємо за необхідне дослідити категорію «правові засоби», яка є конкретизованою юридичною категорією стосовно категорії «засоби».

Відповідно, необхідно відзначити, що і категорія «правові засоби» немає єдиної наукової позиції серед дослідників-правознавців.

С.С. Алексєєв категорію «правові засоби» зараховує до категорій загального та універсального порядку, які охоплюють весь юридичний інструментарій: юридичні норми та інші юридичні інструменти, а також «структури» (конструкції) юридичної регуляції. Цим він підкреслює багаторівневість правових засобів, їх функціональну спрямованість та інструментальний характер, розглядає їх як інструмент вирішення конкретних завдань, реалізації потенціалу та сили права [1].

Використання «правових засобів» у практичному житті означає таке застосування сукупності юридичних засобів для вирішення різних соціальних завдань, яке забезпечує ефективну реалізацію соціальної цінності, сили права, його місії бути стабілізуючим чинником, що приборкує та втихомирює і внаслідок цього забезпечує: надійність та стійкість відносин, що складаються; кореляцію регулювання із суб'єктивними правами; сувору регламентацію й водночас гарантованість, захищеність суб'єктивних прав; комплекс способів, які гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов'язків; необхідну процедуру для здійснення юридичних дій, процесуальні форми й механізми, спрямовані на реалізацію суб'єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях. Правові засоби можуть збігатися, а можуть і не збігатися з феноменами, які традиційно виокремлюються в юридичній науці. Однак у всіх випадках, як зазначає С.С. Алексєєв, перед нами – фрагменти правової дійсності, що розглядаються під кутом

Стрельченко О. Г., 2018

зору їхніх функцій, їхньої ролі як інструментів юридичного впливу [2, с. 154-155].

А.В. Малько «правові засоби» визначає як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [3, с. 66]. Доцільно відзначити те, що правознавець акцентує увагу на тому, що правові засоби носять цілеспрямований характер, в результаті чого випливає висновок про те, що правові засоби одержують своє юридичне закріплення, яке реалізується суб'єктами правових відносин.

Водночас вказаними науковцями запропоновано класифікацію правових засобів за різними підставами: 1) залежно від ступеня складності: первинні (елементарні) і комплексні (складові). Якщо до перших належать найпростіші й неподільні розпорядження (суб'єктивні права та юридичні обов'язки, заохочення й покарання, пільги та заборони тощо), то до других – комбіновані, які, своєю чергою, складаються з найпростіших (договір, норма, інститут, правовий режим); 2) залежно від ролі: регулятивні (дозволи) та охоронні (заходи захисту); 3) залежно від предмета правового регулювання: конституційні, адміністративні, цивільні, кримінальні тощо; 4) залежно від характеру: матеріально-правові (рекомендації) і процесуальні (позов); 5) залежно від значимості наслідків: звичайні (штраф) і виняткові (смертна кара); 6) залежно від часу дії: постійні (громадянство) і тимчасові (премія); 7) залежно від виду правового регулювання: нормативні (встановлені в нормах права заборони) та індивідуальні (акт застосування права, акт реалізації прав та обов'язків); 8) залежно від інформаційно-психологічної спрямованості: стимулюючі (пільги) та обмежуючі (призупиняючі) [4, с. 345].

В.М. Горшеньов поділяє засоби правового регулювання на: засоби впливу (зовнішні фактори щодо волі суб'єктів – це дозволи та заборони) та засоби реалізації права (результат реагування суб'єктів на правовий вплив – здійснення дозволених законом дій та утримання від заборонених дій) [5].

Найважливішою функцією правових засобів є досягнення ними цілей правового регулювання. Вона проявляється у тому, що своєю «роботою» ці феномени забезпечують безперешкодний рух інтересів суб'єктів до цінностей, гарантують їх законне й справедливе задоволення, що відображає роль юридичних інструментів і технологій у загальній системі правових чинників. Правові засоби створюють загальні, гарантовані державою та суспільством можливості для посилення позитивних регулятивних чинників і водночас для усунення перешкод (негативних факторів), що стоять на шляху впорядкування соціальних зв'язків [6].

Д.М. Бахрах визначає поняття «правових засобів» крізь призму методу управлінської діяльності. Науковець стверджує, що поняття методу пов'язується насамперед із діяльністю, проте не будь-якою, а цілеспрямованою. Така діяльність виступає як сукупність прийомів, способів досягнення наміченого результату.

Автор зазначає, що в цілому способи цілеспрямованого впливу на людей детермінуються об'єктивними умовами. Вони значною мірою зумовлюються станом продуктивних сил, характером виробничих відносин, взаєминами класів та іншими конкретними історичними умовами. Крім того, методи влади залежать також від

особливостей об'єкта впливу, рівня культури й низки інших об'єктивних обставин. Вибір методів детермінується також метою, характером вирішуваних завдань. Наприклад, такі завдання, як безпека громадян (проведення профілактичних щеплень) і зростання населення (зниження чи підвищення рівня народжуваності), вимагають різних способів адміністративного впливу. Лише невелика кількість суспільних відносин жорстко диктують вибір методу впливу. Здебільшого мета досягається різними засобами. Звичайно, їх цінність не є рівнозначною, оскільки використання одних засобів вимагає більших витрат часу й сил, ніж інших. Не є однаковими також побічні наслідки. У кожному конкретному випадку суб'єкт влади має знайти найбільш доцільні та прогресивні методи, шляхи, засоби вирішення завдання, а ці засоби, своєю чергою, складається з коштів, прийомів, дій [6].

Д.М. Бахрах акцентує увагу на тому, що поняття «засіб», «спосіб», «метод» пов'язані між собою метою, досягненню якої вони слугують. Методи можна розуміти як інструменти досягнення цілей. Використовуючи інструментальний підхід та з огляду на наявну систему загальних адміністративних функцій можна виділити різні методи й способи адміністративного впливу [7, с. 342]. Ми вважаємо, що категорія «метод» включає у себе такі поняття, як «засіб» і «спосіб», позаяк для них присутнє бажання досягнути єдиної визначеної цілі. Саме метод є сукупністю способів та засобів, за допомогою яких забезпечується поставлена ціль. Так, через категорію «спосіб» ми маємо розуміти, «яким чином» має здійснюватися досягнення цілі, а коли йдеться про «засіб», то ми маємо визначитися «за допомогою чого» та за допомогою яких інструментів має досягатися певний результат. Ми вважаємо, що поняття «засіб» є універсальною, загальноновизнаною та загальнонауковою категорією.

З метою узагальнення поглядів науковців вважаємо за доцільне запропонувати власне визначення детермінанти «правові засоби» як: *правознавчі (юридичні) явища впливу на суспільні відносини з метою задоволення інтересів суб'єктів та досягнення певних соціально корисних цілей через реалізацію норм законів та інших правових актів.*

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають, що за допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження та юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [8, с. 31].

Засоби публічного адміністрування посідають важливе місце серед правових засобів, котрі різняться своєю різноманітністю та специфічними рисами, які також притаманні і засобам публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів.

У сучасних наукових дослідженнях відсутній єдиний підхід до розуміння поняття «засоби публічного адміністрування», і, як наслідок, відсутнє чітке та ґрунтовне формулювання його сутності. Із зазначеного ми бачимо, що така ситуація спричинена й неоднозначністю підходу сучасних науковців до поняття «правові засоби», різновидом яких і є засоби публічного адміністрування.

А.М. Комзюк під «засобами публічного адміністрування» розуміє всю систему адміністративно-правових норм, яка розглядається із позиції їх функціонального

призначення для вирішення певного кола соціальних завдань, регулювання відповідних суспільних відносин [9, с. 44-48].

Щодо дослідження категорії «засоби публічного адміністрування» слід відзначити, що А.М. Комзюк концентрує увагу на їх багатоманітності та зазначає, що вони є взаємопов'язаними й взаємозалежними та становлять цілісну систему, перетинаються з фінансово-правовими, економічними заходами, різноманітними методами організаційно-масової діяльності. Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних із них, уміле їх поєднання і створюють умови для належного забезпечення досягнення бажаних результатів. Вибір конкретного засобу публічного адміністрування, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склалися, наявністю певних обставин, завданнями й компетенцією органу (посадової особи), який діє в цій ситуації [9, с. 46].

Н.В. Троцюк «засоби публічного адміністрування» визначає як: сукупність прийомів і методів діяльності державних органів, що спрямована на врегулювання суспільних відносин з метою ефективної реалізації права на захист [10].

Ми вважаємо, що визначення «засоби публічного адміністрування» має містити в собі мету діяльності та види санкцій, які передбачені за порушення цієї діяльності (оскільки метою цієї діяльності є попередження та припинення порушень загальнообов'язкових правил та притягнення винних до відповідальності).

В.О. Іванцов «засобами публічного адміністрування» визнає сукупність установлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава в особі уповноважених державних органів виконавчої влади впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері шляхом застосування до фізичних та юридичних осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх примусових заходів впливу морального, майнового, організаційного та особистісного характеру у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушення, об'єктом яких є суспільні відносини у досліджуваній сфері з метою попередження та припинення порушень загальнообов'язкових правил, притягнення винних до відповідальності [11]. Таке визначення категорії «засоби публічного адміністрування» є досить широким, що переважніше своє змістове наповнення.

В.В. Лазарев «засоби публічного адміністрування» розглядає як елемент механізму функціонування державної влади, пропонуючи розуміти під ним усю сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, що забезпечують дію складових частин держави в їх взаємозалежності [12, с. 134].

М.О. Лиськов під «засобом публічного адміністрування» пропонує розуміти сукупність різнопланових інструментів (способів і прийомів), які використовує у своїй діяльності компетентний суб'єкт публічної адміністрації з метою задоволення публічного інтересу в одній або декількох сферах суспільного життя на підставах, визначених відповідно до норм чинного законодавства [6, с. 17].

Проаналізувавши позиції науковців вважаємо за необхідне запропонувати власне визначення детермінанти «засоби публічного адміністрування» як: сукупність

прийомів та способів діяльності органів публічної адміністрації з метою задоволення публічного інтересу та забезпечення захисту прав осіб від протиправних вчинків з притягненням винних до відповідальності через застосування адміністративних стягнень.

До особливостей засобів публічного адміністрування належать такі ознаки: 1) виражаються через сукупність прийомів та способів; 2) наявна діяльність суб'єктів публічної адміністрації; 3) задовольняється публічний інтерес суб'єктів права та досягається поставлена ціль; 4) є складовою частиною механізму публічного адміністрування; 5) відображають інформаційно-енергетичну якість і ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили; 6) приводять до юридичних наслідків; 7) забезпечується захист прав осіб від протиправних вчинків; 8) дотримання засобів публічного адміністрування забезпечується публічною адміністрацією; 9) регламентовані законодавчими актами; 10) забезпечують притягнення винних до відповідальності через застосування адміністративних стягнень.

Органи публічної адміністрації широко використовують зазначені засоби, формуючи та вдосконалюючи суспільні відносини у різних сферах, у нашому разі це є сфера обігу лікарських засобів, оскільки засоби публічного адміністрування являють собою дієвий структурний елемент регулятивної діяльності органів публічної адміністрації і поділ їх владних повноважень.

Характерні особливості та порядок застосування засобів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів закріплено у законодавстві України відповідного спрямування, уточнені ж такі засоби у нормативно-правових актах, що видаються органами виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, а також органами місцевого самоврядування.

Процедура втілення в життя категорії, про яку йдеться, урегульована нормами права, закріпленими у актах, що забезпечують функціонування зазначеної галузі. Безпосередня ж реалізація покладена на органи публічної адміністрації, зокрема їх посадових осіб, які здійснюють покладені на них державою повноваження.

Саме тому, спираючись на вищевикладене, слід запропонувати власну дефініцію категорії «засоби публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів»: це сукупність прийомів та способів діяльності органів публічної адміністрації у сфері обігу лікарських засобів з метою задоволення публічного інтересу та забезпечення захисту прав осіб від протиправних вчинків щодо обігу лікарських засобів з притягненням винних до відповідальності через застосування адміністративних стягнень.

Вважаємо за доцільне виділити такі ознаки засобів публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів:

- 1) виражаються через сукупність прийомів та способів у сфері обігу лікарських засобів;
- 2) наявна діяльність суб'єктів публічної адміністрації адміністрування у сфері обігу лікарських засобів;
- 3) задовольняється публічний інтерес суб'єктів права та досягається поставлена ціль щодо обігу лікарських засобів;
- 4) є складовою частиною механізму публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів;
- 5) відображають інформаційно-енергетичну якість і ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили;

6) приводять до юридичних наслідків у сфері обігу лікарських засобів;

7) забезпечується захист прав осіб від протиправних вчинків у сфері обігу лікарських засобів;

8) дотримання засобів публічного адміністрування забезпечується публічною адміністрацією у сфері обігу лікарських засобів;

9) регламентовані законодавчими актами, які регулюють сферу обігу лікарських засобів;

10) забезпечують притягнення винних до відповідальності через застосування адміністративних стягнень.

Відповідно, відзначені *засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів* характеризуються різноманітним змістом, але вони взаємопов'язані між собою, створюючи цілісну систему, і перебувають у фундаментальному зв'язку із засобами регулювання різноманітних сфер діяльності органів публічної адміністрації.

Законодавством України закріплено обрання відповідного засобу та доцільність його застосування у різних випадках.

Висновки. Охарактеризувавши законодавство України, вважаємо за необхідне засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів згрупувати так:

1) фундаментальні засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, до яких варто віднести реєстрацію, ліцензування, сертифікацію, стандартизацію;

2) спеціалізовані засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, які забезпечують законність та дисципліну у цій сфері, а саме контроль (нагляд);

3) адміністративно-деліктні засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, до яких необхідно віднести: адміністративну відповідальність за порушення прав у сфері обігу лікарських засобів.

Література

1. Теорія держави і права. URL: https://pidruchniki.com/1880041356741/pravo/zasobi_sposobi_tipi_pravovogo_regulyuvannya_pravovi_rezhimi

2. Алексеев С.С. Теория права. Москва : БЕК, 1994. 224 с.

3. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики. *Журнал российского права*. 1998. № 8. С. 66.

4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2003. 776 с.

5. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.

6. Лиськов М.О. Поняття та особливості засобів публічного адміністрування лотерейної сфери. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_1_2/23.pdf

7. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. Москва : НОРМА, 2002. 640 с.

8. Колпаков В.К. Административное право Украины / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

9. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.

10. Троцюк Н.В. Щодо поняття адміністративно-правових засобів захисту авторських прав. URL: http://law.nau.edu.ua/images/Наука/Repozitarij/KCPP_Kafedra_civilnogo

11. Іванцов В.О. Поняття та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у галузі фінансів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 207-213.

12. Основы права : учебное пособие для средних специальных учебных заведений / под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2001. 448 с.

*Стрельченко О. Г.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*