

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ СФЕРІ



*О. Г. Алексєєв,
асистент кафедри
патологічної анатомії та
судової медицини з основами
права Запорізького
державного медичного
університету*

За сучасних умов реформування правової системи та спроб узгодження національного законодавства з європейським переважна більшість правників, законотворців та політиків здебільшого звертаються до державно-правового досвіду країн Західної Європи та США, при цьому не приділяючи належної уваги дослідженням вітчизняної правової спадщини.

На нашу думку, слід погодитись із І. Бойком [1], який вважає, що творче використання світового, зокрема, правотворчого, досвіду завжди є ефективним, якщо воно засновується на вивченні вітчизняного правового доробку. Саме такий підхід дає змогу уникнути необґрунтованого запозичення зарубіжних ідей і створити своє самобутнє право, яке повинно сягати в своїй глибині власного історичного коріння.

Актуальність теми. Протягом останніх років в Україні спостерігається стійка тенденція до загострення проблем і збільшення кількості правопорушень, які вчинюються у фармацевтичній сфері, що створює безпосередню загрозу генофонду нації, забезпеченню правопорядку, національній безпеці країни [2].

Намагаючись розробити та запровадити нові пріоритетні заходи, які б дозволили на державному рівні ефективно протидіяти правопорушенням у фармацевтичній сфері, Україна, відповідно до взятих на себе міжнародних зобов'язань, мала б використовувати весь потенціал правових засобів, зокрема, й адміністративного примусу. Проте очевидним є факт, що чинне адміністративно-деліктне законодавство ще недостатньою мірою вирішує цю проблему.

На наше переконання, нормальний розвиток фармацевтичної галузі є неможливим без налагодженої системи юридичної відповідальності. Для створення надійних засад регулювання галузі, пов'язаної з виробництвом та реалізацією лікарських засобів, необхідне функціонування всіх видів юридичної відповідальності. Та особливо важливе місце в цій сфері посідає відповідальність адміністративна, головним призначенням якої є попередження та недопущення заподіяння значної шкоди охоронюваним законом цінностям і, перш за все, здоров'ю людини. Переваги цього виду юридичної відповідальності виявляються також в оперативності реагування на правопорушення, що видається надзвичайно важливим саме у фармацевтичній сфері.

Метою цієї статті є вивчення історичного вітчизняного досвіду правового регулювання питань відповідальності за правопорушення у фармацевтичній сфері на теренах України. Нами будуть розглянуті особливості вирішення цього питання у різні історичні періоди – як у дожовтневий період, так і в період формування Радянської республіки.

Одним з перших історичних нормативних актів, які регулювали питання притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні встановлених правил та норм щодо фармацевтичної діяльності, був так званий «Санітарний патент», який видав 20 березня 1773 р. намісник Галичини граф Перген. Дослідники взагалі вважають його першим документом, який досить чітко для свого часу регламентував питання аптечної діяльності, у тому числі і притягнення до відповідальності винних у порушенні порядку ведення аптекарської справи [3].

Відповідно до вимог «Санітарного патенту», кожна аптека повинна була «несподівано» перевірятися. Контроль за діяльністю аптечних закладів покладался на протомедика, а після утворення представницького органу аптекарів – Греміуму – також і на двох його представників. Ці особи були уповноважені також здійснювати провадження у справах щодо притягнення винних осіб до відповідальності. Цим документом передбачались і визначені види покарань, а саме попередження, штраф та позбавлення, на певний термін або довічно, права займатись аптечною справою.

Іншим нормативним документом, який був чинним на території сучасної України у розглядуваний історичний період, було розпорядження намісника Галичини про запровадження тут урядової віденської такси та австрійської фармакопеї [3, 91]. Відповідальність за недотримання відповідного порядку ведення аптекарської справи передбачалась у вигляді штрафу: «.. який аптекар... ліки фальшиві готував або навмисне ціну підвищував, а все це свідомо робив, такому за кожним разом кара 24 золотих червоних буде призначена... Ніхто під карою 20 талерів німецьких ніяких таємних чи інших (не зазначених у фармакопеї) ліків продавати не має права...» [4, 76; 5, 170–171].

Систематизація та подальша кодифікація законодавства, яка проводилась у Російській імперії, під протекторатом якої перебувала на той час і більша частина території України, звичайно, торкнулась і питань фармацевтичної галузі. Вона стала підставою появи першого законодавчого акта, в якому в систематизованому вигляді містились норми щодо регулювання притягнення до відповідальності за правопорушення у фармацевтичній сфері – Уложення про покарання (у ред. 1885 р.).

Уложення про покарання являло собою п'ятнадцятий том Зводу законів Російської імперії. У його Розділі восьмому знаходимо норми, які передбачали покарання за порушення порядку орга-

нізації фармацевтичної діяльності в таких напрямках, як:

- відкриття аптек (ст. 881);
- роздрібна торгівля лікарськими засобами (ст.ст. 883, 886, 887, 894-900);
- виготовлення лікарських засобів в аптечних умовах (ст.ст. 884, 889, 892, 893);
- виготовлення лікарських засобів на підприємствах фармацевтичної промисловості (фабриках, в лабораторіях або у відділеннях хімічних заводів) – ст.ст. 884¹, 889, 891;
- зберігання та реалізація отруйних та сильнодіючих речовин (ст. 885).

На винних у вказаних правопорушеннях чекали конкретні види стягнень, а саме:

- зауваження (ст.ст. 884, 894, 898);
- суворе зауваження (ст. 884);
- догана (ст.ст. 884, 892, 894-896, 898);
- сувора догана (ст.ст. 888, 889, 894, 898);
- конфіскація (ст. 881);
- штраф (ст.ст. 883, 884, 886-889, 892-897, 900);
- відсторонення від посади (ст.ст. 888, 895, 896);
- позбавлення права займатись фармацевтичною діяльністю на строк до трьох років (ст.ст. 884, 886, 891, 894-896, 898);
- позбавлення права займатись фармацевтичною діяльністю довічно (ст.ст. 885, 887, 888, 894, 898);
- арешт (ст.ст. 892, 898).

Органами, які мали право здійснювати провадження у справах вказаних категорій та притягати порушників фармацевтичного законодавства до відповідальності, виступали:

- відповідні підрозділи губернських лікарських управлінь (ст. 579 Статуту лікарського (ред. 1892 р.) – за статтями, що передбачали покарання у вигляді зауваження (ст. 884);
- підрозділи Медичного департаменту Міністерства внутрішніх справ Росії – за статтями, які передбачали покарання у вигляді суворої догани (ст. 884) [6, 51];
- мирові судді – за порушення порядку виготовлення та реалізації в аптечних умовах окремих видів лікарських засобів (ст. 893);
- суди загальної юрисдикції.

Іншим законодавчим актом того часу, норми якого передбачали відповідальність за порушення фармацевтичного законодавства, був Статут про покарання, що накладаються мировими суддями [7]. Його поява стала можливою завдяки діяльності керуючого II відділенням Державної Ради – графа Д. М. Блудова, який наполягав на необхідності відмежування злочинів, підвідомчих кримінальним судам, від «поліцейських проступ-

ків». Остаточна редакція Статуту була подана на розгляд імператора Олександра II та затверджена ним 20 листопада 1864 р.

Стаття 104² цього документа передбачала відповідальність за порушення порядку зберігання та відпуску отруйних або сильнодіючих речовин, якщо це не спричинило смерті потерпілого. Також, у ст. ст. 106 та 106¹ Статуту, містилися покарання за порушення порядку роздрібної торгівлі лікарськими засобами в аптеках.

Після революції 1917 р. вказані нормативні акти втратили свою чинність, але їм на зміну готувались нові. Першим законодавчим актом, який стосувався питань фармацевтичної діяльності у Радянській республіці, виявився Декрет про націоналізацію аптек [8]. В його пункті четвертому передбачалась відповідальність власників та орендарів аптек за незаконні укривання або вивезення товару, обладнання та іншого майна.

Організаційна структура фармацевтичної галузі того періоду була закріплена Декретами Ради народних комісарів від 11 та 21 липня 1918 р., якими був заснований Народний комісаріат охорони здоров'я [9]. У структурі Наркомздраву був передбачений спеціальний фармацевтичний підвідділ, а Положення про нього було затверджено Розпорядженням № 16 від 29 серпня 1923 р.

На підставі Положення про Фармацевтичний підвідділ Лікарського відділу Наркомздраву, 15 вересня 1923 р. циркуляром № 215 було затверджено Положення про Фармацевтичні відділення Лікарських підвідділів Обгубздравів. Пунктами 6 та 7 вказаного Положення передбачалась участь фармацевтичних відділень у боротьбі із виготовленням та розповсюдженням фальсифікованих лікарських препаратів та медикаментів [10].

З початку 20-х років всі ланки влади відчували активну потребу в єдиному документі, який би узгоджено вирішував питання адміністративної відповідальності, і 12 жовтня 1927 р. в Україні було затверджено Адміністративний кодекс [11, 86]. Саме в ньому, на думку Д. М. Лук'янця, можливо, вперше було застосовано як поняття «адміністративну відповідальність». Зокрема, в статті 175 зазначалося: «Особи, які затаїли речі, що треба конфіскувати, притягаються до адміністративної або судової відповідальності з одночасним вилученням речей, що підлягають конфіскації» [12, 18].

В Розділі третьому Адміністративного кодексу УРСР [13] знаходимо перелік заходів адміністративного впливу, що застосовувалися за порушення обов'язкових постанов і незначні правопорушення:

— оголошення громадської догани усно або у

пресі;

— штраф до 100 крб;

— примусові роботи на термін до одного місяця;

— арешт на термін до двох тижнів.

Органами, до компетенції яких входило застосування заходів адміністративного впливу за незначні правопорушення у галузі охорони здоров'я, якщо вони не спричинили тяжких наслідків, було визначено адміністративні відділи окремих виконавчих комітетів [14, 155].

Після втрати чинності Адміністративним кодексом УРСР, що відбулось згідно із Указом Президії Верховної Ради УРСР від 21 серпня 1985 р. [15], нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності почало та продовжує здійснюватись за нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, який був прийнятий 7 грудня 1984 р. та набрав чинності 1 червня 1985 р. [16].

Питанням сучасного стану та перспективам розвитку національного законодавства в галузі адміністративної відповідальності за правопорушення у фармацевтичній сфері автором буде приділено увагу у наступних статтях.

Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що на теренах України державно-правове регулювання притягнення до відповідальності за порушення фармацевтичного законодавства має глибоке історичне коріння. Незалежно від того, під чийм протекторатом перебували у певний історичний період українські землі (Австро-Угорської чи Російської імперій або Радянської республіки), владні органи всіх цих держав завжди усвідомлювали важливість та суспільну значущість нормативно-правового регулювання питань охорони здоров'я населення. Зрозуміло, що фармацевтична сфера була і залишається однією з її важливих складових, і тому будь-які правопорушення в ній повинні негайно викриватися та тягти за собою для винних в них осіб відповідну, чітко визначену законом відповідальність.

Вважаємо, що наведений історичний досвід врегулювання питань відповідальності за порушення законодавства у фармацевтичній сфері необхідно активно застосовувати у сучасних розробках та пропозиціях до чинного адміністративного законодавства. Зокрема, йому варто приділити пильну увагу при створенні окремого кодифікованого акта з питань фармацевтичної діяльності як складової частини узагальнюючого Адміністративного кодексу України, прийняття якого повинно стати гідним результатом процесу систематизації чинного адміністративного законодавства загалом.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Бойко І.* Правове регулювання відносин у Галичині у складі польського королівства (1349–1569 рр.) / І. Бойко // *Право України.* – 2009. – № 5. – С. 169–177.
2. Підсумки роботи Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів за I півріччя 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/ua/main/press/?docID=13205>
3. *Терещук Т. О.* Становлення аптечного законодавства у Галичині / Т. О. Терещук, Т. Г. Каленюк // *Фармацевтичний журнал.* – 1995. – № 4. – С. 89–92.
4. *Petricowicz W. W.* Aptekarstwo Polskie na obszarze bytej Galicji w swietle obowiazujacego ustawodawstwa Z lat 1772–1940. – Krakow. 1979. – 267 s.
5. *Szumowski W.* Galicja pod wzgledem medycznym. – Lwow. – 1907. – 367 s.
6. Сборник законов и решений правительствующего Сената об учреждении аптек, аптекарских магазинов, химических лабораторий и о торговле ядовитыми и сильнодействующими веществами / составитель Ф. В. Бусыгин. – М.: Типогр. «Ломоносов», 1910. – С. 51–55.
7. Свод законов Российской империи. – Т. 15. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Глава 9. Издание 1885 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.fso.gov.ru/proxy/ips?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100019&pg=203&sort=1>
8. Декрет о национализации аптек. – Постановление Совета народных комиссаров от 28 декабря 1918 г. – Известия ВЦИК. – 1919. – № 1.
9. Справочник по фармацевтическому законодательству: сборн. нормат. док. / под общей ред. М. С. Хаймовича. – М. Издательство Наркомздрава РСФСР, 1927. – 511 с.
10. Бюллетень Народного комиссариата здравоохранения. – 1923. – № 20.
11. *Колпаков В. К.* Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
12. *Лук'янець Д. М.* Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: [монографія]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2001. – 220 с.
13. Адміністративний кодекс УСРР. – ЗУ УСРР. – 1927. – № 63–65. – Ст. 240.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. – У 2 т.: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
15. Про визнання деяких законодавчих актів Української РСР такими, що втратили чинність у зв'язку з введенням у дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення. – Указ Президії ВР УРСР від 21 серпня 1985 р. // Відомості Верховної Ради. – 1985. – № 36. – Ст. 867.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Ст. 1122.

УДК 342.9.03:615.1(477)

Алексеев О. Г. Становлення та розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у фармацевтичній сфері

Розглядаються питання щодо змісту та підстав адміністративної відповідальності за порушення фармацевтичного законодавства на території України в різні історичні періоди. Зазначається, що на теренах України державно-правове регулювання відносин, пов'язаних з притягненням до відповідальності осіб, винних у порушенні фармацевтичного законодавства, має глибоке історичне коріння.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, фармацевтична сфера, правопорушення у фармацевтичній сфері, історичний досвід

Алексеев А. Г. Становление и развитие нормативно-правового регулирования административной ответственности за правонарушения в фармацевтической сфере

Рассматриваются вопросы содержания и оснований административной ответственности за нарушения фармацевтического законодательства на территории Украины в разные исторические периоды. Отмечается, что на землях Украины государственно-правовое регулирование отношений, связанных с привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушениях фармацевтического законодательства, имеет глубокие исторические корни.

Ключевые слова: административная ответственность, фармацевтическая сфера, правонарушения в фармацевтической сфере, исторический опыт

Olexander G. Alexeev. Formation and development of is standard-legal regulation of administrative responsibility for offences in pharmaceutical sphere on the earths of Ukraine

Questions on the maintenance and the bases of administrative responsibility for offences of the pharmaceutical legislation in territory of Ukraine in different historical stages are considered. It is noticed that state-legal regulation of relations of the persons connected with bringing to account wine in infringements of the pharmaceutical legislation on the earths of Ukraine has deep historical roots.

Key words: administrative responsibility, pharmaceutical sphere, offenses in pharmaceutical sphere, historical experience