

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК340.15: 477 «18»

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСНУВАННЯ АПТЕЧНИХ ЗАКЛАДІВ В
УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ
ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.**

О. А. Гавриленко,

*доцент, доктор юридичних наук, професор кафедри державно-правових дисциплін
факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання, Харківський
національний університет внутрішніх справ*

С. В. Васильєв,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри менеджменту і
адміністрування, Національний фармацевтичний університет*

Анотація: У статті розглянуто характерні риси нормативно-правового регулювання порядку заснування аптек на українських землях у складі Російської імперії у другій половині ХІХ ст. Досліджено вимоги до осіб, які могли отримати дозвіл на фармацевтичну діяльність. Визначено перелік документів, необхідних для заснування аптечного закладу. З'ясовано порядок надання дозволу на створення аптеки. На підґрунті аналізу Уложения про покарання кримінальні та виправні виявлено специфіку юридичної відповідальності у випадку здійснення фармацевтичної діяльності без державного дозволу.

Ключові слова: аптека, фармацевтичне право, джерело права, Лікарський статут, фармацевт, лікарські засоби, дозвіл на заснування аптеки.

Аннотация: В статье рассмотрены характерные черты нормативно-правового регулирования порядка создания аптек в украинских землях в составе Российской империи во второй половине ХІХ в. Выявлены требования к лицам, которые могли получить разрешение на фармацевтическую деятельность. Определен перечень документов, необходимых для создания аптечного заведения. Исследован порядок предоставления разрешения на создание аптеки. На основе анализа статей Уложения о наказаниях уголовных и исправительных выявлена специфика юридической ответственности в случае осуществления фармацевтической деятельности без государственного разрешения.

Ключевые слова: аптека, фармацевтическое право, источник права. Врачебный устав, фармацевт, лекарственные средства, разрешение на создание аптеки.

Summary: The article is devoted to law regular the order of created the dispensary in Ukrainian lands, which enter in Russian empire in second half of ХІХ century. Identified requirements for persons who could obtain permission for pharmaceutical activity. The list of documents required for the establishment of pharmacy institutions. We study the order granting permission to establish a pharmacy. On the basis of articles of the Penal Code criminal and correctional revealed the specifics of legal liability in the case of pharmaceutical activity without state permission.

Key words: pharmacy, pharmaceutical law, a source of law, Medical statute, pharmacologist, medicine, permission to create a pharmacy.

Впродовж століть фармацевтична діяльність відіграє провідну роль у забезпеченні охорони здоров'я населення. Важливим етапом становлення фармацевтичної справи в Україні стало виникнення та розвиток аптечної мережі в українських губерніях у складі Російської імперії в другій половині ХІХ ст. Дослідження особливостей правового регулювання порядку створення аптечних закладів у цей період дозволяє з'ясувати, з якими складнощами зіштовхувалися фармацевти, які мали намір започаткувати власну фармацевтичну організацію. Нині в Україні створення аптечного закладу також обумовлено отриманням ліцензії та виконанням ліцензійних вимог, які періодично зазнають змін. Тому вивчення історичного досвіду законодавчого регулювання порядку заснування аптек вбачається цілком актуальним з огляду на необхідність уникнути тих недоліків та помилок у законодавстві, які мали місце у минулому.

Специфіка розвитку фармацевтичної галузі України в окремі історичні періоди висвітлюється переважно лише у наукових працях з історії фармації. Зокрема, Н.Ф. Бенюхом було висвітлено історію становлення та розвитку фармації в Галичині протягом ХІІІ – ХХ ст. [1, с. 28-29]. Аптечна справа в Україні у першій половині ХVІІІ ст. стала предметом дослідження М.К. Бородія [2, с. 77-79]. В.Д. Отамановський присвятив свою історичну розвідку розвитку аптечної справи в Україні з середини ХVІІ до початку ХІХ ст. [3, с. 48-57]. Водночас, вказані праці є

більшою мірою загальноісторичними, аніж історико-правовими дослідженнями. Достатньо докладний аналіз російського законодавства, яке регламентувало фармацевтичну діяльність, знаходимо лише у праці О.В. Шерстньової [4, с. 34-41]. Разом із тим, авторка з цілком зрозумілих причин не ставила перед собою завдання жодним чином відобразити специфіку правового регулювання суспільних відносин у сфері фармацевтичної діяльності в українських землях.

Мета написання даної статті полягає у визначенні особливостей нормативно-правового регулювання порядку заснування аптечних закладів в українських землях у складі Російської імперії у другій половині XIX ст. Завданнями наукової праці є висвітлення вимог до осіб, які могли отримати дозвіл на фармацевтичну діяльність у вказаний період, переліку документів, необхідних для заснування аптечного закладу, порядку надання дозволу на створення аптеки, специфіки юридичної відповідальності у випадку здійснення фармацевтичної діяльності без державного дозволу, виявлення аналогій між тогочасним та чинним українським законодавством, яке регулює обіг лікарських засобів.

Порядок та умови відкриття аптечного закладу в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX ст. було встановлено Лікарським статутом, вперше опублікованим у XIII томі Зводу законів Російської імперії в 1857 р., та Правилами відкриття аптек у місцевостях, які вже мають подібні заклади, затвердженими циркуляром Міністерства внутрішніх справ Російської імперії від 8 липня 1864 р. Санкції за порушення порядку відкриття аптек та зайняття фармацевтичною діяльністю були передбачені Уложением про покарання кримінальні та виправні, затвердженим 15 серпня 1845 р. імператором Миколою I та вміщеним у XV томі Зводу законів Російської імперії. Названі нормативно-правові акти поширювали свою дію на землі дев'яти губерній Лівобережної, Наддніпрянської та Правобережної України, які на той час входили до складу Російської імперії.

Відповідно до ст. 239 Лікарського статуту до особи, яка бажала відкрити аптечний заклад висувалися наступні вимоги. По-перше, така особа або прийнятий на роботу керуючий аптекою повинні були мати звання провізора або магістра фармації. По-друге, законодавством було встановлено громадянський та віковий цензи. Відкрити аптеку міг лише підданий Російської імперії, який досяг двадцятип'ятирічного віку, хоча «за особливих обставин», з дозволу міністра внутрішніх справ заснувати аптеку могла й особа, яка не досягла вказаного віку. По-третє, для відкриття аптечного закладу особа повинна була навести докази того, що вона має достатньо коштів для того, щоб розпочати фармацевтичну діяльність. «Достатніми» вважалися кошти у розмірі 1500 рублів для відкриття аптеки у повітовому місті та 3000 рублів для створення аптечного закладу в місті губернському [5, с. 187]. Отже, до претендента на зайняття господарською діяльністю у сфері фармації висувалися професійні, вікові та майнові вимоги.

Звертає на себе увагу той факт, що чинним законодавством України також передбачені професійні та вікові вимоги до осіб, які мають намір здійснювати підприємницьку діяльність у сфері фармації. Зокрема, відповідно п. 4.1. Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами, затвердженими наказом Міністерства охорони здоров'я України № 723 від 31 жовтня 2011 р. особи, які безпосередньо займаються виробництвом лікарських засобів в умовах аптеки, оптовою і роздрібною торгівлею лікарськими засобами, повинні мати відповідну спеціальну освіту і відповідати єдиним кваліфікаційним вимогам. Такі спеціалісти повинні мати або диплом державного зразка про фармацевтичну освіту, або сертифікат про присвоєння звання провізора загального профілю [6]. Варто зауважити, що чинне законодавство припускає можливість того, що власник аптеки не матиме фармацевтичної освіти. У такому випадку фармацевтичну освіту повинен мати керівник аптеки. Згідно ст. 34 та ст. 50 ЦК України в якості підприємця може бути зареєстрована особа, яка досягла вісімнадцятирічного віку [7, ст. 356]. Майнові

вимоги до власника аптечного закладу нині встановлюються залежно від організаційно-правової форми підприємництва.

Відповідно ст. 240 Лікарського статуту дозвіл на відкриття аптеки мав надавати Медичний Департамент Міністерства внутрішніх справ за поданням Лікарського відділення Губернського правління тієї губернії, на території якої планувалося відкриття аптечного закладу. Бажаючий створити аптеку повинен був звернутися з проханням до губернатора або до місцевого Лікарського відділення Губернського правління. До такого прохання необхідно було додати свідоцтво, яке підтверджувало фармацевтичне звання та відомості про попередню фармацевтичну діяльність з моменту отримання диплому. Лікарське відділення Губернського правління повинно було зібрати відомості про претендента та скласти висновок. Цей висновок, підписаний губернатором, направлявся до Медичного департаменту Міністерства внутрішніх справ [5, с. 188].

Як передбачалося нормою ст. 241 Лікарського статуту, після отримання згоди Медичного департаменту МВС, Лікарське відділення Губернського правління надавало дозвіл на відкриття аптечного закладу. Особа, що отримала такий дозвіл, повинна була відкрити аптеку протягом року з моменту його одержання. Розпочати свою безпосередню діяльність аптечний заклад міг лише після попереднього освідчення щодо наявності необхідного обладнання, матеріалів та препаратів [5, с. 189].

Привертає увагу той факт, що Лікарським статутом не було визначено жодних термінів розгляду поданих документів ані Лікарським відділенням Губернського правління, ані Медичним департаментом МВС. Окрім того, не було передбачено детальних вимог до обладнання аптечного закладу. Таке становище могло призводити до бюрократичного зволікання із розглядом документів або навіть породжувати корупцію.

Варто зауважити, що й нині в Україні відкриття аптеки також має дозвільний характер, адже зумовлене отриманням ліцензії на роздрібну торгівлю лікарськими засобами. Порядок отримання такої ліцензії встановлено Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами, 2011 р. [6]. Ліцензійні умови містять детальні вимоги до обладнання та устаткування аптечного закладу, наявності торговельних, виробничих та допоміжних приміщень.

У другій половині XIX ст. в українських губерніях згідно із Правилами відкриття аптек у місцевостях, які вже мають подібні заклади, затвердженими циркуляром Міністерства внутрішніх справ Російської імперії від 8 липня 1864 р. надання дозволу на створення нової аптеки залежало від кількості мешканців, яких мала обслуговувати дана аптека. Наприклад, у губернських містах одна аптека повинна була обслуговувати 10000 мешканців, а в повітових – 5000 мешканців. В окремих випадках створення нової аптеки могло бути дозволено й у випадку обслуговування меншої кількості населення, якщо річний грошовий обіг вже існуючих аптек перевищував у губернських містах 7000 рублів, а в повітових – 4000 рублів. Також створення нової аптеки, яка б обслуговувала меншу кількість населення, передбачалося у випадку, коли вже існуючі аптеки здійснювали продаж ліків більш, ніж за 12000 рецептів у губернських містах, і більш ніж за 6000 рецептів – у повітових [8, с. 77].

Згадані вище Правила відкриття аптек у місцевостях, які вже мають подібні заклади встановлювали, що у сільській місцевості аптеки можна створювати на відстані 15 верст між ними. Було передбачено відкриття тимчасових аптечних відділень і на ближчій відстані у місцевостях, де внаслідок погодних або кліматичних умов (розлив річок та ін.) населенню важко дістатися до найближчої аптеки. Також тимчасові аптечні відділення могли бути відкриті на ближчій відстані у місцях масового зібрання підданих, наприклад, під час ярмарків [8, с. 78].

25 травня 1873 р. Циркуляром Міністерства внутрішніх справ до вказаних Правил були внесені деякі зміни. Насамперед, скасовувалася аптечна монополія за показником річного товарообігу. Окрім того, були

встановлені нові граничні норми рецептів для аптек у губернських містах. Нову аптеку в губернському місті можна було відкрити у разі, коли вже існуюча аптека обслуговувала понад 15000 рецептів на рік. У повітовому місті нову аптеку можна було відкрити, якщо вже існуюча аптека обслуговувала більш, ніж 7000 мешканців та 6000 рецептів на рік. У військовому порту відповідні вимоги становили 7000 мешканців та 12000 рецептів [9, с. 342].

Вбачається цілком ймовірним, що обмеження кількості населення, яке могло обслуговуватися однією аптекою, а також обмеження відстані між аптеками не сприяли розвитку вільної конкуренції на ринку лікарських засобів. Безумовно, наявність подібних обмежень водночас полегшувала державний нагляд за діяльністю фармацевтичних закладів.

Наголосимо на ще одному обмеженні у здійсненні фармацевтичної діяльності в українських землях у складі Російської імперії. Згідно ст. 243 Лікарського статуту власник аптеки не міг відкрити ще один подібний заклад в одному й тому ж місті [5, с. 189]. З одного боку, наведена норма стримувала розвиток аптечної мережі в окремому населеному пункті. Але з іншого боку таке обмеження сприяло розвитку конкуренції у сфері виготовлення фармацевтичної продукції та її реалізації споживачам. Адже вказана норма не дозволяла монополізувати торгівлю лікарськими засобами у межах одного міста. На відміну від цього, чинне вітчизняне законодавство, яке регламентує обіг лікарських засобів, не містить подібних обмежень у сфері фармацевтичної діяльності. Натомість в Україні діє законодавство про захист економічної конкуренції.

Правила відкриття аптек у місцевостях, які вже мають подібні заклади від 8 липня 1864 р. встановлювали правила першочерговості надання дозволу на відкриття аптеки у випадку звернення із відповідним проханням декількох осіб. За загальним правилом, дозвіл надавався тій особі, яка не має у своїй власності аптеки. Якщо обидва претенденти вже мали у своїй власності аптеки, то дозвіл надавався тому, хто першим звернувся для його отримання. У випадку одночасного звернення для отримання дозволу враховувався вищий вчений ступінь заявника. Однак, особа могла бути позбавлена першочерговості у праві на відкриття аптеки у випадку вчинення нею раніше порушення правил зайняття фармацевтичною діяльністю або злочину [8, с. 79].

Варто звернути увагу й на те, що Уложенням про покарання кримінальні та виправні передбачалося грошове стягнення за здійснення господарської діяльності на ринку лікарських засобів без належного дозволу. Відповідно ст. 881 Уложення про покарання особа, винна у виготовленні для продажу, а також у реалізації споживачам лікарських засобів без належного дозволу у випадку спричинення шкоди підлягала штрафу на суму не більше 100 рублів. Матеріали для виготовлення лікарських засобів та обладнання підлягали конфіскації. Аптека, відкрита без належного дозволу, мала припинити свою діяльність, а наявне в ній обладнання та матеріали підлягали конфіскації на користь місцевого земства [10, с. 134].

Наведений вище дозвільний порядок відкриття аптеки поширювався й на випадки перенесення аптеки з одного місця до іншого. Дозвіл на перенесення повинен був надати губернатор за поданням Лікарського відділення Губернського правління. Окрім того, ст. 882 Уложення про покарання передбачала штраф у розмірі 200 рублів для особи, яка маючи дозвіл на утримання аптеки у визначеному місці, перенесла цю аптеку до іншого місця без попереднього узгодження із Лікарським відділенням Губернського правління. Така аптека підлягала поверненню на попереднє місце або закриттю [10, с. 135].

Для порівняння доцільно наголосити, що чинне українське законодавство також встановлює адміністративну та кримінальну відповідальність за незаконні дії у сфері обігу лікарських засобів. Наприклад, виготовлення лікарських засобів, які не відповідають вимогам стандартів, порушення правил їх зберігання та транспортування спричиняють адміністративну відповідальність відповідно до ст. ст. 167-170 КпАП України

[11, с. 69]. Згідно ст. 140 КК України фармацевтичні працівники можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх професійних обов'язків внаслідок недбалого або несумлінного до них ставлення, якщо це спричинило тяжкі наслідки для хворого [12, ст. 131].

Підводячи підсумки, необхідно відзначити наступність чинного вітчизняного законодавства, яке багато у чому ґрунтується на досвіді, набутому у минулому. Лікарський статут, який діяв і на території українських губерній, можна вважати єдиним кодифікованим правовим документом медичного характеру, що представляє історичний приклад рішення правових проблем організації надання медичної допомоги населенню взагалі, та його забезпечення фармацевтичною продукцією, зокрема. Із прийняттям Лікарського статуту Російська імперія почала наздоганяти у медичному забезпеченні європейські країни, що вже зробили не один крок уперед по цьому шляху. Звичайно, одне лише прийняття нормативного акту жодним чином автоматично не забезпечує вирішення соціально-значимих питань. Для цього потрібні також дієві механізми реалізації закріплених норм. Але все ж таки нині розпочинати реформування необхідно з опрацювання стійких нормативів. Таким чином, історичний досвід дає можливість виступити із пропозицією розпочати розробку, прийняти й запровадити в Україні загальний Медичний кодекс, або фундаментальний комплексний закон про фармацевтичну діяльність, як задля гарантування прав пацієнтів – споживачів продукції фармацевтичної галузі, так і для забезпечення правової підтримки фармацевтичного персоналу.

Література:

1. Бенюх Н. Ф. Історія фармації Галичини (XIII – XX ст.) / Н. Ф. Бенюх // Провізор. – 2000. – № 8. – С. 28-29.
2. Бородій М. К. До історії аптечної справи на Україні в першій половині XVIII сторіччя / М. К. Бородій // Фармацевтичний журнал. – 1980. – № 1. – С. 77- 79.
3. Отамановський В. Д. розвиток аптечної справи на Україні з середини XVII до початку XIX ст. / В. Д. Отамановський // Фармацевтичний журнал. – 1963. – № 5. – С. 48-57.
4. Шерстнёва Е. В. «Согласно «Правилам»...» / Е. В. Шерстнёва // Российские аптеки. – 2008. – № 1-2. – С. 34-41.
5. Свод Законов Российской империи повелением государя-императора Николая Павловича составленный. Устав врачебный. – Т. 13. – СПб. : Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. – 240 с.
6. Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 31.10.2011 р. № 723 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/>. – Назва з екрану.
7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
8. Правила открытия аптек в местностях, которые уже имеют эти заведения. Циркуляр Министерства внутренних дел Российской империи от 8 июля 1864 г. // Сборник законов, правил, наставлений и распоряжений правительства для врачей, фармацевтов, ветеринаров и прочих медицинских чинов / Сост. И. К. Войно. – К. : Тип. Е. Я. Фёдорова, 1871. – С. 76-80.
9. Правила открытия аптек в местностях, которые уже имеют эти заведения. Циркуляр Министерства внутренних дел Российской империи от 25 мая 1873 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1873. Отдел 1. Первое полугодие. – СПб., 1873. – Ст. 2103.
10. Свод Законов Российской империи повелением государя-императора Николая Павловича

составленный. Уложение о наказаниях. – Т. 15. – СПб. : Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. – 251 с.

11. Кодекс про адміністративні правопорушення України: Закон України в редакції від 1 лип. 2011 р. – Х. : Одіссей, 2011. – 162 с. 12. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.