

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

УДК 342.9

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

А. Б. Панов

Федеральное агентство по рыболовству

Поступила в редакцию 10 сентября 2019 г.

Аннотация: рассматривается вопрос о значении принципа разграничения предметов ведения в области законодательства об административных правонарушениях. Отмечается, что установленные нормативным актом субъекта РФ конкретные размеры надбавок являются теми запрещающими нормами, которые и содержат сущность такого противоправного поведения, как завышение цены. Затрагиваются вопросы о том, какой критерий правомерного или противоправного поведения, а также наличия или отсутствия объективной стороны административного правонарушения может быть установлен в результате применения нормативного акта субъекта РФ, содержащего определенный размер конкретной надбавки.

Ключевые слова: административное правонарушение, административное дело, арбитражные суды, КоАП РФ, обращение лекарственных средств, разграничение предметов ведения, судебная практика, ценообразование.

Abstract: based on the materials of judicial practice, the article considers the problem of the importance of the principle of differentiation of objects of jurisdiction in the field of legislation about administrative offenses. In particular, touching the objective side of the offense in a specific court case, it is noted that the specific size of the premiums established by the regulatory enactment of the subject of the Russian Federation are those prohibitive norms that contain the essence of such unlawful behavior as overpricing.

Questions are raised about criterion of lawful or unlawful behavior, as well as the presence or absence of the objective side of an administrative offense can be established as a result of the application of a normative act of a subject of the Russian Federation containing a certain amount of a specific allowance.

Key words: administrative offense, administrative case, arbitration courts, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, circulation of medicines, delimitation of objects of jurisdiction, judicial practice, pricing.

175

Принцип разграничения предметов ведения в области законодательства об административных правонарушениях имеет важное прикладное значение. Он позволяет уяснить, как соотносятся между собой федеральное и региональное законодательство об административных правонарушениях, не существует ли между ними концептуальных противоречий. Определить данное соотношение важно не только для того, чтобы правовые регуляторы актов указанного законодательства действовали эффек-

тивно и системно¹, но и для того, чтобы складывающаяся правоприменительная практика не нарушала законные права и интересы субъектов рынка.

Необходимо рассмотреть особенности механизма реализации принципа разграничения предметов ведения в данной сфере, где ценой товара измеряется степень облегчения от боли и страданий. Речь идет об обращении лекарственных средств в целом и механизме формирования цен на лекарственные препараты в частности.

Особенности государственного управления, а вслед за ним и нормативно-правового регулирования порядка ценообразования в сфере обращения лекарственных средств заключаются в том, что действующим Федеральным законом «Об обращении лекарственных средств»² четко определена компетенция органов власти по вопросам государственного регулирования цен на лекарственные препараты для медицинского применения.

Так, к сфере деятельности Правительства РФ относятся следующие вопросы:

– утверждение перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

– утверждение методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

– государственная регистрация установленных производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

– ведение государственного реестра предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, как следует из его определения, данного в п. 6 ст. 4 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств», утверждается Правительством РФ ежегодно. На 2017 г. он утвержден распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2016 г. № 2885-р³ и практически не отличается от перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, установленного в предыдущем году⁴. По данным

¹ См.: Плеханова Т. С. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 33.

² Об обращении лекарственных средств : федер. закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Рос. газета. 2010. 14 апр.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 2 (ч. 2). Ст. 435.

⁴ Ср., в частности, распоряжение Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 2724-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 2 (ч. 2). Ст. 413.

Минздрава России, например, на 2012 г. перечень⁵ включал 567 лекарственных препаратов по международным непатентованным наименованиям, из них 93 наименования (16,4 %) производились только отечественными производителями, 207 наименований (36,5 %) – зарубежными производителями, а 267 наименований (47,1 %) – как российскими, так и иностранными фармацевтическими предприятиями. На жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты в 2012 г. приходилось около 40 % фармацевтического рынка (\$28,1 млрд в 2011 г.)⁶.

Помимо установления названного перечня государственное регулирование цен на указанные в нем лекарственные препараты согласно ст. 60 (п. 2) и 61 (ч. 3) Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» также включает в себя утверждение Правительством РФ методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, которая устанавливалась ранее Минздравом России совместно с ФСТ России⁷. В настоящее время действует и применяется методика, утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2015 г. № 979⁸.

Государственная регистрация предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, и ведение государственного реестра предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в данный перечень, осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ (ч. 3 ст. 62 рассматриваемого закона). Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2010 г. № 865⁹ утверждены:

– Правила государственной регистрации и перерегистрации устанавливаемых производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 7 декабря 2011 г. № 2199-р // Рос. газета. 2011. 16 дек.

⁶ См.: Дранишников М. Цены, стоять! // Ведомости. 2012. 7 нояб.

⁷ Об утверждении методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов : приказ Минздрава России, ФСТ России от 3 ноября 2010 г. № 961н/527-а (в ред. от 08.10.2012) // Рос. газета. 2010. 26 нояб.

⁸ О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 865 и об утверждении методики расчета устанавливаемых производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, при их государственной регистрации и перерегистрации : постановление Правительства РФ от 15 сентября 2015 г. № 979 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 38. Ст. 5302.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 45. Ст. 5851.

– Правила ведения государственного реестра предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

– Правила установления предельных размеров оптовых и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, в субъектах РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ устанавливают предельные размеры оптовых надбавок и предельные размеры розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, в соответствии с утвержденной в порядке, установленном Правительством РФ, методикой установления органами исполнительной власти субъектов РФ предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ст. 6 (п. 2) и 63 (ч. 1) Федерального закона «Об обращении лекарственных средств». В соответствии с п. 2 Правил установления предельных размеров оптовых и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, в субъектах РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29 октября 2010 г. № 865, указанная методика утверждается ФАС России. До сих пор продолжает действовать методика, утвержденная приказом ФСТ России от 11 декабря 2009 г. № 442-а¹⁰.

Если обратиться к содержанию положений ст. 1.3 КоАП РФ¹¹, то к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях указанным выше нормативным актом отнесено установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

¹⁰ Об утверждении Методики установления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов : приказ ФСТ России от 11 декабря 2009 г. № 442-а (в ред. от 26.06.2014) // Рос. газета. 2009. 21 дек.

¹¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Рос. газета. 2001. 31 дек.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в ряде его решений¹², ст. 1.3 КоАП РФ относит к ведению РФ в области законодательства об административных правонарушениях установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. При этом под вопросами, имеющими федеральное значение, в данной статье понимается круг вопросов, отнесенных в соответствии со ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации. Полномочия субъектов РФ в этой сфере определяются по остаточному принципу, т. е. вне сферы, определенной ст. 1.3 КоАП РФ, субъекты РФ осуществляют самостоятельное правовое регулирование с учетом конституционно-правовой природы совместного ведения и положений ст. 72 и 76 Конституции РФ.

Таким образом, установление предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов – сфера государственного управления, в которой субъекты РФ осуществляют самостоятельное правовое регулирование, обладая при этом всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). Кстати, уже это позволяет не согласиться с встречающимися в юридической литературе высказываниями в пользу установления «законченного перечня» так называемых «ценовых» правонарушений в едином законе о государственном регулировании цен¹³, так как данные административные правонарушения «не укладываются в рамки норм КоАП РФ», в том числе в силу федеративного принципа правового регулирования отношений в сфере ценообразования.

Часть 1 ст. 14.6 КоАП РФ предусматривает меры административной ответственности за завышение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т. п.) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок, платы и т. п.), завышение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и т. п.), по табачным изделиям завышение максимальной розничной

¹² Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статей 15.14, 15.15, 15.16 и 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. № 137-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6. С. 23–24 ; Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Томской области о проверке конституционности пункта 3 части первой статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 429-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32998.pdf> (дата обращения: 01.08.2017).

¹³ См.: *Ершова И. В.* Ответственность за нарушение правил государственного регулирования цен // *Предпринимательское право.* 2015. № 2. С. 46.

цены, указанной производителем на каждой потребительской упаковке. Применительно к сфере обращения лекарственных средств данные меры административной ответственности предусмотрены в том числе за превышение (завышение)¹⁴ предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов – п. 6 и 10 ст. 60 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств».

К категории вопросов, имеющих федеральное значение, не относится установление предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ввиду того что решение данного вопроса передано в ведение субъектов РФ – п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств»). Однако в силу положений п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ административная ответственность за превышение названных выше надбавок (предельных размеров надбавок) может быть установлена только законодательством субъектов РФ.

Системное толкование положений ст. 1.3 (п. 3 ч. 1) и 14.6 (ч. 1) КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что под завышением регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т. п.) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок, платы и т. п.), завышением установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и т. п.) следует понимать цены (надбавки, тарифы, ставки, платы и пр.), установленные (регулируемые) федеральными органами власти.

Между тем правоприменительная практика свидетельствует, что субъекты фармацевтического рынка, допускающие завышение предельных размеров оптовых (розничных) надбавок и нарушающие тем самым региональное законодательство, признаются виновными в нарушении федерального законодательства и привлекаются к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ.

В юридической литературе уже высказывались точки зрения о неоднозначности порядка применения мер административной ответственности за завышение надбавок в сфере обращения лекарственных средств и ошибочности квалификации действий хозяйствующих субъектов, допускающих такие завышения, по статьям глав Особенной части КоАП РФ¹⁵. Обращается внимание на отсутствие единообразия в квалификации данных административных правонарушений по критерию малозначитель-

¹⁴ Далее в настоящей статье термины «превышение» и «завышение» будут использоваться как синонимы.

¹⁵ См.: *Овчарова Е. В.* Несущественные штрафы или несуществующая ответственность? // Конкуренция и право. 2011. № 5. С. 32.

ности¹⁶, а также в сфере здравоохранения в целом ввиду так называемых параллелизма и дублирования в работе органов административной юрисдикции¹⁷.

По мнению авторов комментария к КоАП РФ, в котором содержится анализ состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.6 КоАП РФ, административная ответственность по этой статье должна применяться за завышение либо занижение регулируемых государством цен, предельных цен, установленных надбавок (наценок) только в том случае, если соответствующие цены, предельные цены и надбавки (наценки) установлены на федеральном уровне федеральными органами государственной власти, если же они установлены на уровне субъектов РФ органами государственной власти субъектов РФ, то административная ответственность по комментируемой статье не применяется¹⁸.

Как было отмечено выше, существующая судебная практика допускает возможность квалификации действий участников фармацевтического рынка по ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ, если подобные действия связаны с завышением установленных нормативными актами субъектов РФ предельных размеров оптовых (розничных) надбавок.

Примером может служить следующее дело.

ООО «Гиппократ» обратилось в Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области о признании незаконным и отмене постановления Управления Роспотребнадзора по г. Санкт-Петербургу о привлечении заявителя к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ в виде 665 895 руб. 22 коп. штрафа.

Решением суда от 18 декабря 2009 г. оспариваемое постановление управления изменено в части размера штрафа, размер штрафа уменьшен до 595 711 руб. 90 коп.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 апреля 2010 г.¹⁹ решение суда оставлено без изменения.

Как следует из материалов дела, Комитетом по здравоохранению правительства Санкт-Петербурга проведена проверка по вопросу формирования оптовых и розничных цен на лекарственные средства и изделия медицинского назначения оптового фармацевтического склада общества.

На основании поступивших от комитета материалов проверки управлением вынесено определение о возбуждении в отношении общества дела об

¹⁶ См., в частности: *Зайкова С. Н.* Проблемы признания малозначительности административных правонарушений на примере нарушений порядка ценообразования // *Административное право и процесс.* 2016. № 2. С. 32.

¹⁷ См., в частности: *Шишов М. А.* К вопросу о квалификации административных правонарушений в сфере здравоохранения // *Рос. судья.* 2015. № 11. С. 32.

¹⁸ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. М., 2011. С. 317.

¹⁹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 апреля 2010 г. по делу № А56-73381/2009 // Картоотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.08.2017).

административном правонарушении и проведении по нему административного расследования.

В ходе административного расследования управлением установлено, что обществом допущено завышение установленной надбавки на лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2007 г. № 376-р²⁰.

По факту выявленных нарушений управлением составлен протокол об административном правонарушении, а постановлением от 5 октября 2009 г. № Ю-78-00-05/30 общество признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ, ему назначено наказание в виде 665 895 руб. 22 коп. штрафа.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа, рассмотрев дело в кассационном порядке²¹, оставил без изменения судебные акты, аргументировав свою позицию следующим:

1. Согласно ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ завышение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т. п.) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и т. п.), завышение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и т. п.), по табачным изделиям завышение максимальной розничной цены, указанной производителем на каждой потребительской упаковке (пачке), влечет наложение административного штрафа на юридических лиц.

2. В соответствии с подп. 5 п. 1 ст. 5 Федерального закона от 22 июля 1998 г. № 86-ФЗ «О лекарственных средствах»²² государственное регулирование отношений, возникающих в сфере обращения лекарственных средств, осуществляется путем государственного регулирования цен на лекарственные средства.

3. Постановлением Правительства РФ от 9 ноября 2001 г. № 782 «О государственном регулировании цен на лекарственные средства» утверждено Положение о государственном регулировании цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства²³. Пунктом 14 названного Положения предусмотрено, что органами исполнительной власти субъектов РФ устанавливаются в отношении организаций оптовой торговли лекарственными средствами и аптечных учреждений, осуществляющих реализацию лекарственных средств на территории этих субъектов РФ, предельные оптовые и предельные розничные надбавки к ценам на лекарственные средства, вы-

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 14. Ст. 1734.

²¹ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 июля 2010 г. по делу № А56-73381/2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Рос. газета. 1998. 25 июня. На момент вынесения судебного постановления применению подлежал именно данный закон в редакции от 30 декабря 2008 г.

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 47. Ст. 4448. В настоящее время данное постановление не действует в связи с изданием постановления Правительства РФ от 29 октября 2010 г. № 865, которое, по сути, сохранило прежний порядок установления предельных размеров надбавок органами исполнительной власти субъектов РФ.

раженные в процентах и дифференцированные в зависимости от стоимости лекарственных средств и с учетом географической удаленности, транспортной доступности и других особенностей.

4. Во исполнение данного постановления правительством Санкт-Петербурга принято постановление от 5 апреля 2007 г. № 367 «Об установлении торговых надбавок к ценам на лекарственные средства и изделия медицинского назначения»²⁴, в котором установлены размеры предельных оптовых надбавок к ценам на лекарственные средства для предприятий оптовой торговли.

Исследовав и оценив по правилам ст. 71 АПК РФ представленные сторонами в материалы дела доказательства, судебные инстанции, по мнению Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа, с достаточной полнотой установили факт завышения обществом надбавки на лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, а также факт превышения размеров предельной оптовой надбавки на иные лекарственные средства, не включенные в данный перечень, и пришли к обоснованному выводу о наличии в действиях общества состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ.

Аналогичные дела со схожей аргументацией рассматривались в 2010 г. федеральными арбитражными судами Дальневосточного²⁵, Московского²⁶, Восточно-Сибирского²⁷ и Северо-Кавказского²⁸ округов.

Анализ материалов судебной практики позволяет выделить следующую логическую цепочку построения арбитражными судами доказательств по делам данной категории:

– ссылка на базисное правовое предписание – п. 1 ст. 424 ГК РФ²⁹, в которой установлено, что в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т. п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления;

– ссылка на положения федерального законодательства, устанавливающего государственное регулирование цен на лекарственные препараты (в настоящее время это глава 12 Федерального закона «Об обращении

²⁴ Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 18 апр.

²⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 15 февраля 2010 г. по делу № Ф03-225/2010 // Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.08.2017).

²⁶ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 27 июля 2010 г. № КА-А40/7600-10 по делу № А40-18877/10-122-163 // Там же.

²⁷ Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13 августа 2010 г. по делу № А74-258/2010 // Там же.

²⁸ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 1 сентября 2010 г. по делу № А63-844/2010 // Там же.

²⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации : часть первая : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

лекарственных средств», постановление Правительства РФ от 29 октября 2010 г. № 865);

– ссылка на положения федерального законодательства, предоставляющего субъектам РФ право самостоятельно устанавливать предельные надбавки к оптовым (розничным) ценам (в настоящее время это положения ст. 6 (п. 2) и 63 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств»);

– воспроизведение статей нормативного акта субъекта РФ, которыми установлены конкретные предельные размеры оптовых (розничных) надбавок;

– математическое сравнение фактических цен, выявленных в ходе проводимых проверок, и максимальных размеров цен, по которым (на основании нормативного акта субъекта РФ) допускается реализация лекарственных препаратов на конкретной территории.

Как видно из приведенной выше схемы построения доказательств по делам, подпадающим под ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ, обязательным элементом этой схемы является обоснование объективной стороны и противоправности действий по завышению предельных размеров оптовых (розничных) надбавок обязательными ссылками на нарушение положений нормативного акта субъекта РФ, которым предельные размеры данных надбавок установлены.

Если рассматривать состав правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ, то следует отметить, что противоправными действиями, характеризующимися как «завышение», являются действия, которые осуществляются субъектом правонарушения вопреки требованиям законодателя воздержаться (не завышать, бездействовать) от подобных действий. Регламентируя порядок ценообразования на лекарственные препараты, законодатель, используя механизм «предельных надбавок», установил тем самым ограничения на возможность реализации лекарств по ценам, превышающим указанные выше ограничения. Предусмотрев в Особенной части КоАП РФ ст. 14.6, законодатель потребовал от субъектов фармацевтического рынка действовать так, чтобы соблюдались установленные ограничения, касающиеся порядка ценообразования.

Очевидно, что основой объективной стороны данного правонарушения является совершение противоправного действия, целью которого является реализация лекарственных препаратов для медицинского применения по цене, превышающей установленную предельную оптовую (розничную) надбавку. Установленные нормативным правовым актом субъекта РФ конкретные размеры предельных оптовых (розничных) надбавок являются теми запрещающими нормами, которые и содержат сущность такого противоправного поведения, как завышение. Главной в нарушении запрета не завышать цены (тарифы, надбавки, ставки и т. п.), а следовательно, и квалификации правонарушения по ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ является норма, устанавливающая предельный размер, поскольку только сравнение имеющихся в данной норме величин (размеров) надбавок с фактическими ценами, по которым субъект осуществлял

реализацию лекарственного препарата, может выявить объективную сторону правонарушения и противоправность в поведении субъекта.

Таким образом, критерий правомерного или противоправного поведения, а также наличия или отсутствия объективной стороны административного правонарушения может быть установлен только в результате применения (оценки) нормативного правового акта субъекта РФ, содержащего конкретный (предельный) размер конкретной (оптовой или розничной) надбавки.

Но в силу положений п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных актов субъектов РФ может быть установлена только законами субъектов РФ.

Таким образом, в настоящее время наблюдается коллизия в вопросе установления предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, который хоть и является сферой государственного управления, но вместе с тем субъекты РФ осуществляют самостоятельное правовое регулирование, обладая при этом всей полнотой государственной власти.

Существующая судебная практика допускает возможность квалификации действий, связанных с завышением установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ предельных размеров оптовых (розничных) надбавок участниками фармацевтического рынка, по ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ.

Критерием правомерного или противоправного поведения, а также наличия или отсутствия объективной стороны административного правонарушения может являться только оценка нормативного правового акта субъекта РФ, содержащего конкретный (предельный) размер конкретной (оптовой или розничной) надбавки.

Представляется, что отмеченные в настоящей статье правоприменительная практика и квалификация деяний (установление фактических данных, характеризующих совершенное административное правонарушение, и соотнесение их с составом административного правонарушения, предусмотренного Особенной частью КоАП РФ³⁰), не соответствует положениям ст. 1.3 (п. 3 ч. 1) и 1.3.1 (п. 1 ч. 1) КоАП РФ.

Необходимо также отметить, что к настоящему времени изменена подведомственность споров указанной категории, т. е. при оспаривании соответствующих нормативных правовых актов субъектов РФ, установивших предельные размеры розничных надбавок к фактическим отпускным ценам на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

³⁰ См.: Серков П. П. О некоторых правилах правовой квалификации административных правонарушений // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 28.

В силу Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 317-ФЗ признан утратившим силу п. 1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ, которым к подведомственности арбитражных судов в порядке административного судопроизводства относилась возможность рассмотрения заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, в том числе в сфере организации деятельности по продаже товаров на розничных рынках.

Следовательно, установленный судом в порядке нормоконтроля факт завышения предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактически отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, может быть положен в основу возбуждения производства об административной ответственности конкретного субъекта фармацевтического рынка.

Федеральное агентство по рыболов-
ству

Панов А. Б., кандидат юридических наук, доцент, начальник управления правового обеспечения, государственной службы и кадров

E-mail: a.panov@mcs.ru; alex@panov.in

Federal Agency for Fisheries

Panov A. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Legal Support of Public Service and Personnel Department

E-mail: a.panov@mcs.ru; alex@panov.in