



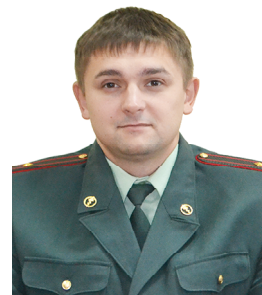
УДК 340



**Валерия Владимировна
ПОНОМАРЕВА,**

начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института ФСКН России (г. Красноярск), доктор исторических наук, профессор

e378xe_valery@mail.ru



**Валерий Валерьевич
ЧУГАЕВ,**

преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института ФСКН России (г. Красноярск)

wigi7@rambler.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА АНТИНАРКОТИЧЕСКИХ КОМИССИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PROBLEMS OF THE LEGAL STATUS OF ANTI-DRUG COMMISSIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Посвящена анализу проблем правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации. Авторы рассматривают проблемы определения видовой принадлежности антинаркотических комиссий в субъекте Российской Федерации как государственного органа, мониторинга наркоситуации и другие.

The article analyzes the problems of the legal status of anti-drug commissions in the regions of the Russian Federation. The authors consider the problems of determining the species of anti-drug commissions as a state agency of the Russian Federation, and of monitoring the drug situation as a task that is unusual for anti-drug commissions and other problems.

Ключевые слова: антинаркотическая комиссия, мониторинг, государственный орган, антинаркотическая политика, координация.

Keywords: anti-drug commissions, monitoring, state agency, anti-drug policy, coordination.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров Указом Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1374 "О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров" [1] (далее – Указ № 1374) было принято решение о создании, наряду с Государственным антинаркотическим комитетом, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации.

Основной целью создания антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ является координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации.



Сравнительный анализ актов, составляющих правовую основу деятельности антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, позволил обратить внимание на тот факт, что в п. 1 Указа № 1374 антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации названы "органом, обеспечивающим координацию деятельности...". Вместе с тем ни в указанном пункте, ни в остальной части Положения об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации не указано, какой именно "орган" имеется в виду. Отметим, что в конституционном и административном праве выделяются различные виды органов публичной власти: государственные органы, органы государственной власти, муниципальные органы, органы местного самоуправления. У каждого из этих видов органов есть свои признаки, особенности. Однако в тексте Указа № 1374 не уточняется, к какому виду органов следует относить антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Выявленный пробел существенно осложняет анализ правового статуса антинаркотической комиссии. Комплексный подход к рассмотрению правового статуса антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях не позволяет отнести их ни к государственным, ни к муниципальным органам. Кроме того, следует учесть, что п.п. 1, 4, и 5 Указа № 1374 возлагают на антинаркотические комиссии и иные задачи, кроме задач по координации, что не позволяет отнести антинаркотические комиссии исключительно к координационным органам.

Изучение практического опыта и мнений авторитетных специалистов позволяет утверждать, что координационную деятельность в Российской Федерации осуществляют как специально уполномоченные на то законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Российской Федерации, так и любые иные органы государственной власти Российской Федера-

ции и их должностные лица, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица [5, с. 27-35]. На основании вышеизложенного следует заключить, что в уточнении нуждаются прежде всего сами нормы, регламентирующие правовое положение антинаркотической комиссии. Данное утверждение обуславливает необходимость в характеристике правового положения комиссий.

В соответствии с Положением перед комиссией помимо прочих в качестве одной из задач ставится мониторинг и оценка развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации с использованием единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту, подготовка предложений по улучшению наркоситуации в субъекте Российской Федерации.

Представляется, что круг задач, обозначенных для решения комиссиями, определен чрезмерно широко. Осуществление мониторинга наркоситуации в субъекте Российской Федерации может быть возложено на иные государственные структуры, например Росстат. Подобное сужение и конкретизация основных направлений деятельности положительно скажется на эффективности координационной деятельности комиссий и позволит сосредоточить усилия на значимых, с точки зрения современного осмысления целеполагания, направлениях деятельности комиссий, а именно особом внимании к социальной защите и социальной реабилитации наркозависимых, т.е. решению проблем ресоциализации личности, поскольку конечным фундаментальным назначением современной антинаркотической политики, согласно заявлению председателя Государственного антинаркотического комитета В.П. Иванова, является "сбережение народа".

Решая поставленные задачи, комиссия осуществляет деятельность во взаимодействии с Государственным антинаркотическим комитетом, аппаратом полномочного



представителя Президента РФ в федеральном округе, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и организациями.

Сопоставление целей и задач, стоящих перед антинаркотическими комиссиями, а также уяснение их места в системе органов публичной власти позволяет прийти к выводу об их особом правовом статусе. К этому же выводу приводит изучение компетенции и прав комиссии.

Положение об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации не использует понятия "полномочия", несмотря на то, что "полномочия" являются неотъемлемым элементом правового статуса и государственного, и муниципального органа. Очевидно, что таковым комиссия не является. Отсутствие властных распорядительных и управленческих полномочий также свидетельствует об особом правовом статусе комиссий в системе органов публичной власти Российской Федерации. Отсутствие необходимых элементов правового статуса (полномочий) свидетельствует о том, что де юре и де факто комиссия является скорее координационным совещательным органом.

Таким образом, несовершенство правового статуса комиссий и нерешенность вопроса о наделении комиссии полномочиями порождает проблемы исполнения принятых решений, имеющих зачастую рекомендательный характер, не всегда влекущих юридическую ответственность должностных лиц.

Одной из важных составляющих правового статуса являются положения об организации деятельности комиссий.

Решение комиссии оформляется протоколом, который подписывается председателем. Для реализации решений комиссии могут подготавливаться проекты нормативных актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, кроме того руководители территориальных орга-

нов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, входящие в состав комиссии, могут принимать акты, необходимые для реализации решений комиссии.

Резюмируя, следует отметить, что комиссии не наделены возможностью принятия правоприменительных актов. Все решения указанных органов фиксируются в протоколах заседаний комиссий, которые не содержат обязывающих норм.

Формально-юридический анализ правового статуса антинаркотических комиссий невозможен без определения их места в системе субъектов антинаркотической политики.

Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 определяются основные положения Стратегии государственной антинаркотической политики. В соответствии с данным документом под государственной антинаркотической политикой понимается система стратегических приоритетов и мер, а также деятельность федеральных органов власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

В качестве субъектов антинаркотической деятельности, наряду с другими, определены антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях, обеспечивающие координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также организующие их взаимодействие с общественными объединениями по профилактике немедицинского потребления наркотиков и противодействию их незаконному обороту.

Современное переосмысление антинаркотической политики руководством ФСКН России предполагает возможность расширения круга субъектов антинаркотической деятельности путем включения в него ор-



ганов прокуратуры, а также институтов гражданского общества.

Основы правового положения комиссий определяются также Регламентом антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации, утвержденным председателем Государственного антинаркотического комитета 28 ноября 2007 г.

Председателем комиссии в соответствии с данным документом является высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Регламентом утверждаются:

полномочия председателя и членов комиссии;

порядок планирования и организации работы комиссии;

порядок подготовки заседаний комиссии;

порядок проведения заседаний комиссии;

порядок и сроки оформления решений, принятых на заседаниях комиссии;

положения о контроле за исполнением поручений, содержащихся в решениях комиссии.

Председатель комиссии утверждает персональный состав комиссии, осуществляет руководство ее деятельностью, дает поручения членам комиссии по вопросам, отнесенным к компетенции комиссии, ведет заседания комиссии, подписывает протоколы заседаний комиссии, принимает решения, связанные с деятельностью комиссии, представляет комиссию по вопросам, отнесенным к ее компетенции. Заместителем председателя комиссии является начальник территориального органа ФСКН России. В отсутствие председателя комиссии либо по его поручению заместитель председателя ведет заседания комиссии и подписывает протоколы заседаний комиссии, дает поручения в пределах своей компетенции. Члены комиссии обладают равными правами при подготовке и обсуждении рассматриваемых на заседании вопросов.

При голосовании член комиссии имеет один голос и голосует лично. Член комиссии, не согласный с принятым комиссией решением, вправе после голосования довести до сведения членов комиссии особое

мнение, которое вносится в протокол. Особое мнение, изложенное в письменной форме, прилагается к протоколу заседания комиссии. Решения комиссии принимаются открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии, председатель голосует последним. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании. Результаты голосования, оглашенные председательствующим, вносятся в протокол.

Решение комиссии оформляется протоколом, который в пятидневный срок после проведения заседания готовится аппаратом комиссии и подписывается председательствующим на заседании.

Исходя из положения о равном статусе всех членов антинаркотической комиссии, а также координационного характера деятельности, полагаем возможным предложить ротацию заместителей председателя комиссии в зависимости от рассматриваемых вопросов. Данное предложение применимо и к комиссиям в муниципальных образованиях.

Анализируя статус антинаркотических комиссий в муниципальных образованиях, следует отметить, что решение о создании комиссий в муниципальном образовании принимается руководителем органа местного самоуправления.

Деятельность комиссий муниципальных образований направлена на решение основных задач государственной антинаркотической политики – постепенное сокращение числа больных наркоманией, снижение количества преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, координацию взаимодействия территориальных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций в сфере противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту.

В связи с тем, что в Указе № 1374 уделяется крайне малое внимание муниципальным антинаркотическим комиссиям, их правовой статус является еще более проблемным, нежели статус комиссий субъек-



тов Российской Федерации. Данное обстоятельство порождает недостатки, которые не позволяют в полном объеме реализовать направления государственной политики в области профилактики наркомании и правонарушений, связанных с оборотом наркотиков.

В состав ряда комиссий территориально отдаленных муниципальных образований формально включаются сотрудники территориальных органов ФСКН России. Территориальная удаленность, слабо развитая система сообщений служат объективными препятствиями эффективного взаимодействия между подразделениями ФСКН России и муниципальными образованиями. Это особенно характерно для располагающих обширной территорией субъектов Российской Федерации, в том числе Красноярского края, Республики Хакасия и др.

Следует отметить как сложившуюся негативную практику следующий факт: во многих муниципальных образованиях на заседаниях комиссий зачастую председательствуют заместители председателей комиссий, являющиеся руководителями подразделений внутренних дел, заместителями глав муниципальных образований либо руководителями подразделений территориального органа ФСКН России. Представляется, что указанное обстоятельство служит субъективным препятствием к исполнению решений, имеющих лишь рекомендательный характер, руководителями ведомств и организаций, не находящихся в отношениях власти-подчинения, но юридически призванных обеспечивать контроль за реализацией мер, направленных на профилактическую работу среди населения.

Одним из важных направлений деятельности муниципальных комиссий является планирование их работы на календарный период с учетом складывающейся наркообстановки, наиболее характерных проблем для данного муниципального образования.

Как показал сравнительный анализ планов работы комиссий Красноярского края и Республики Хакасия и других субъектов Российской Федерации, в ряде муници-

пальных образований работа по планированию зачастую носит формальный характер. На рассмотрение данных комиссий выносятся вопросы, касающиеся результатов оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов, итогов работы подразделений муниципальных образований и другие, а иногда и вопросы, мало относящиеся к наркоситуации (например, тушение лесных пожаров на территории муниципальных образований Красноярского края). Напротив, такие важные вопросы, как повышение качества лечения, реабилитации, медицинского освидетельствования, эффективность культурно-просветительских, спортивно-массовых и других мер, не рассматриваются.

Решения комиссий не всегда носят конкретный характер, не определяют сроков исполнения, в ставящихся задачах преобладают неопределенные, расплывчатые формулировки: "повысить, усилить, активизировать...". Значительная часть поручений комиссий носят декларативный, малозначимый и бессрочный характер, в материалах комиссий отсутствует информация о выполнении данных поручений. Выборочный анализ протоколов заседаний показал отсутствие надлежащего контроля за исполнением решений комиссии.

Во многих муниципальных районах, в том числе на территории Красноярского края и Республики Хакасия, отсутствует практика заслушивания отчетов глав сельских поселений о принимаемых антинаркотических мерах, в том числе тех территорий, где имелись факты незаконного культивирования наркосодержащих растений и совершения иных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Следует обратить внимание, что не всеми исполнителями программных мероприятий в комиссию предоставляется информация об их выполнении. Как следствие – главе городского округа и муниципальному району не предоставляются обобщенные сведения о выполнении программы, не вносятся предложения о выработке необходимых дополнительных мер по повышению эффективности совместной деятельности субъектов системы профилактики.



Более того, не все муниципальные образования располагают информацией о наркоситуации и состоянии наркопреступности на их территории, в связи с чем отсутствует объективная информация о наличии и объеме данной проблемы, а также путях и способах ее разрешения.

Общеизвестно, что органы государственной власти взаимозависимы друг от друга в процессе реализации собственных полномочий, а особенно при осуществлении тех, которые требуют прямого или косвенного участия других органов государственной власти [8, с. 53-58]. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2000 г. отмечалось, что в стране созданы "острова" и "островки" власти, но между ними не возведено надежных мостов, не выстроено надежного взаимодействия между разными уровнями власти [8, с. 53-58].

О значимости вопросов координации говорит также тот факт, что некоторые авторы настаивают на необходимости принятия отдельного федерального закона, регламентирующего вопросы взаимодействия и координации. Так, в 2011 г. А.А. Максуровым был опубликован проект федерального закона "О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации" [5, с. 27-35].

Согласно Указу № 1374 "О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров" антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации создаются "для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мо-

нитинга и оценки развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации".

Разумеется, согласно п. 4 Указа № 1374 на антинаркотические комиссии возлагается довольно значительный объем задач, которые не замыкаются исключительно на вопросах координации органов публичной власти, однако формально-юридический и системно-структурный анализ компетенции антинаркотических комиссий позволяет сделать вывод о невозможности эффективной работы комиссии без плодотворного взаимодействия с органами власти.

По мнению А.А. Максурова, координационная деятельность, понимаемая именно как разновидность юридической деятельности, является, безусловно, опосредованной правом трудовой, управленческой, государственно-властной деятельностью, осуществляемой компетентными органами. [6] Однако это своеобразная властная деятельность. В современном обществе значительно меняются представления о власти и ее выразителях. [7, с. 41]. Степень властности в отдельных разновидностях управленческой деятельности государственных компетентных органов неодинакова. В отношении координационной деятельности эту степень властности можно охарактеризовать как пониженную. Г.М. Петров, противопоставляя подчинение и координацию, пишет: "основной смысл данной группировки заключается в том, чтобы подчеркнуть, что управление, которое строится на властных отношениях неравных по своему правовому положению участников, осуществляет не только подчинение. В тех случаях, когда между субъектом и объектом управления нет организационной подчиненности, одним из методов воздействия может являться координация" [6]. Координационная деятельность осуществляется именно компетентным органом, обладающим государственно-властными полномочиями. В большинстве случаев это именно государственный орган, понимаемый нами как элемент аппарата государства, наделенный определенной компетенцией. [3, с. 567]



В целом соглашаясь с указанными точками зрения, необходимо отметить, что в отношении антинаркотических комиссий данные теоретические положения неприменимы. Так, антинаркотические комиссии не могут считаться государственными органами (особенно это касается комиссий муниципальных образований), соответственно, они не обладают государственно-властными полномочиями. Вышесказанное обозначает серьезную проблему выполнения решений антинаркотических комиссий.

Выявленные проблемы правового регулирования требуют дальнейшего теоретического осмысления и нормативного урегу-

лирования. Полагаем, что для более эффективной координационной деятельности основные механизмы подобного сотрудничества должны получить правовое закрепление. Более того, по нашему мнению, следует нормативно урегулировать не только вопросы координации деятельности антинаркотических комиссий не только с другими субъектами антинаркотической работы, но и друг с другом. Также в уточнении нуждаются и вопросы компетенции антинаркотических комиссий, юридической силы их решений, ответственности за неисполнение и т.п.

Библиографический список

1. О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента от 18 октября 2007 г. № 1374 // СПС Консультант Плюс.
2. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 // СПС Консультант Плюс.
3. Проблемы общей теории государства и права / под ред. В.С. Нерсесянца. – М., 1999.
4. Регламент антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации : утв. председателем Государственного антинаркотического комитета 28 ноября 2007 г. // СПС Консультант Плюс.
5. Максуров, А.А. Проект Федерального закона "О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации" / А.А. Максуров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 9.
6. Максуров, А.А. Координация – наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации / А.А. Максуров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 9.
7. Тихомиров, Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение / Ю.А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1990. – № 2.
8. Челпаченко, О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности / О.А. Челпаченко // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 2.