

новых положений законодательства, регламентирующего оборот НС и ПВ;

5) разработать механизм оказания правовой и консультационной помощи участникам легального оборота. Обеспечить эффективное межведомственное взаимодействие на региональном уровне с участием всех субъектов легального оборота НС и ПВ.

В ходе реализации предлагаемых мер аптечные и медицинские организации, а также другие участники легального оборота получают возможность в полном объеме получать информацию, необходимую для грамотной и наиболее эффективной организации деятельности в указанной сфере, что позволит обеспечить доступность использования НС и ПВ нуждающимся в адекватном обезболивании и в то же время избежать нарушений правил оборота НС и ПВ, установленных законодательством России.

Д.Д. Невирко,

кандидат юридических наук, доцент
Сибирский юридический институт
ФСКН России (г. Красноярск)

АНТИНАРКОТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ

Показатель зрелости федеративных отношений – наличие работающего механизма реализации конституционной модели разграничения предметов ведения. Роль одного из важнейших правовых средств обеспечения реализации объема государственной власти по разграниченным предметам ведения играет конституционная регламентация правовых форм регулирования по предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов. Благодаря определению данных правовых форм на федеральном конституционном уровне, развитие федеративных отношений в текущем законодательстве осуществляется на гарантированной Конституцией РФ правовой основе.¹

Конституция РФ классифицировала предметы ведения на три группы. Статья 71 содержит перечень вопросов, находящихся в ведении Федерации, ст. 72 регулирует вопросы совместного ведения, а предметы ведения субъектов Федерации, согласно ст. 73,

определяются по остаточному принципу. Все эти конституционно-правовые нормы носят предельно общий характер. «Явившись плодом компромисса федерального центра и регионов на определенном этапе развития российской государственности, сегодня они не гарантируют реализацию оптимальной модели размежевания компетенции».²

Особо остро данная проблема чувствуется при формировании антинаркотического законодательства на уровне субъектов Российской Федерации, которые при принятии законов, направленных на снижение производства и потребления наркотических средств и психотропных веществ, зачастую выходят за пределы своей компетенции, чем существенно нарушают права граждан, предусмотренные Конституцией РФ.

Автором предпринята попытка классифицировать наиболее часто встречающиеся нарушения Конституции РФ, допускаемые субъектами Российской Федерации при формировании антинаркотического законодательства. Все примеры, приведенные в статье, уже получили соответствующую оценку в Верховном Суде РФ.

1. Установление административной ответственности с одновременным нарушением прав граждан. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом субъекты Российской Федерации довольно часто присваивают себе полномочия федерального законодателя, нарушая нормы Конституции РФ. Так, ст. 1 Закона Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 20 июля 2004 г. № 292-ОкЗ «О внесении изменений в Закон Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа "Об административных правонарушениях"» в указанный закон была введена ст. 4.1, которая предусматривала ответственность граждан за систематическое предоставление жилых помещений гражданам с целью распития алкогольной и спиртосодержащей продукции. Нормы данного закона были обжалованы прокурором в судебном порядке. Представители администрации Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа в судебном заседании возражали против заявленных требований и пояснили, что оспариваемые составы правонарушений не предусматривают ограничение прав и свобод человека и гражданина в

какой-либо форме и не ограничивают права граждан на пользование жилыми помещениями по их назначению. Данные меры направлены на защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц. Далее представитель администрации указал, что состав правонарушений, предусмотренных п. 1 ст 4.1 Закона округа, предусматривает административную ответственность в случае систематического, то есть неоднократного, организованного предоставления жилого помещения для распития алкогольной и спиртосодержащей продукции, создающего невыносимые условия для проживания и нормального отдыха граждан, проживающих в непосредственном соседстве. Суд суда Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа признал рассматриваемые нормы не соответствующими Конституции РФ и федеральному законодательству. Позже данная позиция была подтверждена Верховным Судом РФ.³

2. Установление административной ответственности с выходом за пределы компетенции субъекта Российской Федерации. Данное нарушение является очень распространенным в практике законодательного обеспечения противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. Субъекты Федерации довольно часто вторгаются в компетенцию Российской Федерации в нарушение норм гл. 3 Конституции России. Так, характерным примером являлся закон города Москвы №29 «Об административной ответственности за попустительство незаконному обороту или незаконному потреблению наркотических средств или психотропных веществ». Указанный закон признан недействующим решением Верховного Суда РФ.⁴

3. Разновидностью рассмотренного выше нарушения является запрет на уровне субъекта Российской Федерации свободной продажи некоторых видов лекарственных средств. Ввиду чрезвычайной распространенности данных нарушений полагаю возможным выделить их в отдельную группу. В частности, в 2011 г. ряд субъектов Российской Федерации приняли законы и подзаконные акты, запрещающие безрецептурный отпуск кодеиносодержащих препаратов, несмотря на то, что ответственность за незаконный оборот психоактивных веществ, в том числе и не контролируемых антинаркотическим законодательством, может быть установлена исключительно в КоАП РФ.⁵ Так, Законом Алтайского края от 31 декабря 2011 г. №557 в Закон Алтайского края от 14 сентября 2006 г. № 94-ЗС «О профилактике наркомании и токсикомании в

Алтайском крае» были внесены изменения, в соответствии с которыми лекарственные препараты с малым содержанием кодеина или его солей отпускаются в медицинских целях по рецепту с обязательным гашением и изъятием аптечными организациями. Решением Алтайского краевого суда от 17 января 2012 г. ч. 4 ст. 17 Закона Алтайского края от 14 сентября 2006 г. № 94-ЗС «О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае» (в ред. Закона Алтайского края от 31 декабря 2011 г. № 557) признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей. Данная позиция также была подтверждена Верховным Судом РФ.⁶

Некоторые субъекты пошли еще дальше и запретили безрецептурный отпуск кодеиносодержащих препаратов путем принятия подзаконных актов. Характерными примерами служат постановление Правительства Архангельской области от 29 ноября 2011 г. №455-пп «Об утверждении порядка выписки и отпуска лекарственных препаратов, содержащих кодеин и его соли, в Архангельской области» и постановление Правительства Калужской области от 9 августа 2011 г. №443. Оба указанных постановления признаны недействующими в судебном порядке.⁷

4. Незаконное наделение полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления. Так, 8 марта 2002 г. принят Закон Нижегородской области № 16-З «О профилактике наркомании и токсикомании». Пунктом 11 ст. 8 указанного акта к компетенции органов местного самоуправления в сфере профилактики наркомании и токсикомании отнесено обеспечение контроля за деятельностью органов управления здравоохранения, учреждений здравоохранения, а также частной системы здравоохранения в сфере профилактики и лечения наркомании и токсикомании. Пунктом 8 ст. 9 в числе основных обязанностей органов внутренних дел в сфере профилактики наркомании и токсикомании названо осуществление контроля над процессом законного производства, хранения, транспортировки, реализации и использования наркотиков. Несмотря на очевидно несоответствие рассматриваемых норм Конституции РФ и федеральному законодательству, указанный закон стал предметом судебного разбирательства только в 2011 г.,⁸ но подобные нарушения довольно часто рассматривались в судах общей юрисдикции в иных субъектах, а также в Верховном Суде РФ.⁹

К сожалению, формат тезисов выступлений не позволяет осветить рассматриваемую проблему более подробно, но, подводя

итоги, можно отметить, что в последнее время все чаще наблюдаются случаи нарушения субъектами Российской Федерации норм Конституции России и федерального законодательства при принятии нормативно-правовых актов, связанных с противодействием незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. Большая часть из них признается недействующей в судебном порядке по заявлениям прокуроров соответствующих субъектов Российской Федерации. Основными нарушениями являются следующие:

- 1) ограничение прав и свобод граждан;
- 2) выход субъекта Российской Федерации за пределы своей компетенции;
- 3) запрет на уровне субъекта Российской Федерации свободной продажи некоторых видов лекарственных средств;
- 4) незаконное наделение полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления;
- 5) нарушение бюджетного законодательства при финансировании антинаркотических программ;
- 6) введение обязательных дополнительных медицинских исследований;
- 7) незаконное введение лицензирования.

Это лишь небольшой перечень наиболее часто встречающихся нарушений, который, естественно, не является исчерпывающим. Разумеется, нельзя утверждать, что нарушение Конституции РФ и законодательства России в перечисленных примерах являлось самоцелью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Более того, приведенные явно незаконные меры зачастую способствовали снижению незаконного оборота наркотических средств в конкретном субъекте Федерации. Многие меры, принятые субъектами Российской Федерации за пределами своей компетенции позже получили отражение в федеральном законодательстве. Однако подобную практику никак нельзя признать положительной. Полагаю, что однозначного решения обозначенной проблемы нет. Несовершенство законодательства субъектов Российской Федерации имеет множество причин конституционно-правового характера, соответственно, к решению данного вопроса необходимо подходить в комплексе, однако это уже тема отдельной работы.

¹ Мусалова З.М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: конституционный аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3.

² Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006.

³ Определение Верховного Суда РФ от 02.03.2005 № 54-Г05-1 // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 07.06.2006 № 5-Г06-46 // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Жильцов А.В. О возможности установления административной ответственности за оборот психоактивных веществ, не являющихся наркотическими средствами или психотропными веществами, законодательством субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы международной научно-практической конференции. Красноярск, 2013.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 23.05.2012 № 51-АПГ12-3 // СПС КонсультантПлюс.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 06.06.2012 № 1-АПГ12-7; определение Верховного Суда РФ от 28.03.2012 № 85-АПГ12-1 // СПС КонсультантПлюс.

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 06.04.2011 № 9-Г11-9 // СПС КонсультантПлюс.

⁹ Напр.: Об оставлении без изменения решения Пермского областного суда от 18.04.2005, которым было удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Пермской области от 10 марта 2000 г. № 837-128 «О профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании на территории Пермской области» : определение Верховного Суда РФ от 17.08.2005 по делу № 44-Г05-22.

Н.А. Рябинин,

кандидат юридических наук, доцент
Сибирский юридический институт
ФСКН России (г. Красноярск)

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ
НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ
ВЕЩЕСТВ В МЕСТАХ МАССОВОГО ДОСУГА**

Одной из актуальных проблем противодействия незаконному обороту наркотиков в настоящее время является немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ (да-