

И.А. Полянский,

доктор юридических наук,
профессор, член-корреспондент
Российской академии образования
Дальневосточный институт
повышения квалификации
ФСКН России (г. Хабаровск)

***ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КООРДИНАЦИИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ
НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ
И ИХ ПРЕКУРСОРОВ***

Система межведомственной координации состоит из Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, образованных на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров».

Государственный антинаркотический комитет является органом, обеспечивающим координацию деятельности 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, осуществляющим мониторинг и оценку развития наркоситуации в Российской Федерации и подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

Руководство деятельностью Государственного антинаркотического комитета осуществляет председатель Государственного антинаркотического комитета, которым по должности является директор Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Государственного антинаркотического комитета осуществляет аппарат Государственного антинаркотического комитета, образованный в составе Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков как ее самостоятельное подразделение и возглавляе-

мый заместителем директора ФСКН России – руководителем аппарата Государственного антинаркотического комитета.¹

По существу, Государственный антинаркотический комитет функционирует при Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Помимо функций по выработке государственной политики, нормативному регулированию и контролю (надзору) на ФСКН России фактически возложены и функции по координации деятельности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в области противодействия их незаконному обороту всех других федеральных органов исполнительной власти, а также всех органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Государственный антинаркотический комитет координирует деятельность следующих федеральных органов исполнительной власти: ФСКН России, МВД России, СВР России, ФСБ России, ФТС России, ФМС России, ФСИН России, МИД России, Минздравсоцразвития России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, Минсельхоз России, Минспорттуризм России, Минтранс России, Минэкономразвития России, Минфин России, Росграницы России, Росздравнадзор, Роскосмос, Роспечать, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росстат, Росфинмониторинг.

Однако остается открытым вопрос о механизме, при помощи которого Государственный антинаркотический комитет должен координировать деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и, тем более, органов местного самоуправления, ведь представители этих органов в состав Государственного антинаркотического комитета не входят и в его заседаниях не участвуют. Поэтому норма п. 3 Положения о Государственном антинаркотическом комитете, в соответствии с которой он осуществляет деятельность во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и организациями, в части возможности такого регулярного и, следовательно, эффективного взаимодействия вызывает большие сомнения.

Это составляет первую проблему межведомственной координации. Ведь решения Государственного антинаркотического комитета, реализуемые актами федеральных органов исполни-

тельной власти, в силу конституционных принципов федерализма и самостоятельности местного самоуправления сами по себе не являются обязательными для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части осуществления названными органами их собственных полномочий и решения ими вопросов местного значения.

Еще больше проблем усматривается на нижестоящем уровне. Вопрос координации деятельности в сфере противодействия наркотизму на уровне субъектов Российской Федерации решен довольно странным образом.

Органом, обеспечивающим координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, является антинаркотическая комиссия в субъекте Российской Федерации. Но председателем антинаркотической комиссии является высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Оно же осуществляет и организационное обеспечение деятельности антинаркотической комиссии, определяя в этих целях структурное подразделение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в качестве аппарата антинаркотической комиссии.

Возникает закономерный вопрос: почему руководство антинаркотической комиссией, которая рассматривает вопросы преимущественно федеральной компетенции и специально создана для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляет глава субъекта Российской Федерации?

В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации уполномочивает специально образованные федеральные органы или иные федеральные органы исполнительной власти на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту.

Федеральный закон разрешает Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации уполномочивать на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту только федеральные органы, но не органы (должностных лиц) субъекта Российской Федерации. Кроме того, полномочия в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту, которыми названные федеральные органы могут быть наделены Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по смыслу Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» и Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» являются государственными полномочиями Российской Федерации. Значит, их передача в любой форме субъектам Российской Федерации должна осуществляться только федеральным законом одновременно с выделением региональным бюджетам соответствующих субвенций. Указом Президента Российской Федерации такие полномочия главе субъекта Российской Федерации передаваться не могут, тем более что они не обеспечены федеральным финансированием, хотя и влекут затраты на содержание аппарата антинаркотической комиссии.

Рассмотрение вопросов федеральной компетенции и координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти должны осуществляться федеральными властными структурами и (или) координирующими институтами, созданными на их организационной базе. Во главе антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации должен находиться начальник территориального органа ФСКН России как руководитель правоохранительного органа, специально уполномоченного на решение задач по контролю (надзору) в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействию их незаконному обороту. Представители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации должны входить в состав антинаркотической комиссии по согласованию, тем более что и в современном виде в состав антинаркотической комиссии входят по должности только три представителя исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Федерации (губернатор и руководители органов здравоохранения и образования в субъекте Российской Федерации).

Иные должностные лица органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут включаться в состав комиссии по решению председателя антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации только по согласованию с соответствующими органами. Такое согласование – нонсенс, ибо губернатор должен согласовать с подчиненными ему органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации участие в составе антинаркотической комиссии должностных лиц подчиненных ему органов.

Изменение руководства антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации, равно как и возложение на территориальные органы ФСКН России организационного обеспечения деятельности антинаркотических комиссий положительно скажется на степени согласованности действий как территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Руководство координационным органом со стороны начальника профильного органа не только создаст возможности для полноценного использования в координационной работе ведомственной информации, но и обеспечит устойчивые вертикальные связи по линии аппарата Государственного антинаркотического комитета, который имеет управления в субъектах Федерации.

Тем самым могут быть решены обе проблемы координации – как федерального, так и регионального уровней, и будет создана соподчиненная трехзвенная система координации. На федеральном уровне координацию будет осуществлять Государственный антинаркотический комитет, на окружном уровне – управление аппарата Государственного антинаркотического комитета по федеральному округу как промежуточное административное звено между федеральным и региональным уровнями, а на региональном уровне – антинаркотическая комиссия в субъекте Российской Федерации как базовое звено, координирующее усилия территориальных и региональных органов исполнительной власти.

¹ Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков : Указ Президента Российской Федерации от 28.07.2004 № 976, п.3.