



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-470

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 января 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зинченко И.Н.,
Рудакова Е.В.,
Тютина Д.В.
Иванове В.Н.
Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Старцева Александра Георгиевича, Антипенской Елены Владимировны о признании частично недействующими перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681, пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 540 «О мерах контроля в отношении препаратов, которые содержат малые количества наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, включенных в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации», перечня растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. № 934,

по апелляционной жалобе административных истцов на решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 октября 2023 г. по делу № АКПИ23-449, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителей административных истцов Шухардина В.В. и Гладышева Д.Ю., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Правительства Российской Федерации Сафоновой Ю.Б. и Шапаревой Н.С. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681, опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 6 июля 1998 г., № 27, утвержден перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (далее – Перечень № 681). Он включает в себя список наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации запрещен в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (список I), список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (список II), список психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (список III), список прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (список IV). В списке II Перечня № 681 поименованы морфин и кодеин.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 540 «О мерах контроля в отношении препаратов, которые содержат малые количества наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, включенных в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» (далее – Постановление № 540), размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 5 апреля 2022 г. и опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 11 апреля 2022 г., № 15, в пункте 1 установлено, что в отношении препаратов, которые содержат малые количества наркотических средств, психотропных

веществ и их прекурсоров, внесенных в списки II, III и IV Перечня № 681 (далее также – препараты с малым содержанием наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров), за исключением препаратов, являющихся лекарственными препаратами, содержащими кроме наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров другие фармакологические активные вещества, а также препаратов с малым содержанием наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, содержащихся в медицинских изделиях для диагностики в лабораторных условиях, применяются предусмотренные законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах меры контроля, касающиеся наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, содержащихся в соответствующих препаратах.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. № 934, опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 13 декабря 2010 г., № 50, утвержден перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации (далее – Перечень № 934), который относит к названным растениям мак снотворный (растение вида *Papaver somniferum* L) и другие виды мака рода *Papaver*, содержащие наркотические средства.

Старцев А.Г., Антипенская Е.В. оспорили в Верховном Суде Российской Федерации Перечень № 681 в части включения в его список II морфина и кодеина и их препаратов (смесей), если морфин и кодеин являются частью семян мака с содержанием в сухой массе частей мака снотворного общей массовой доли кодеина, морфина, орипавина и тебаина в размере, не превышающем 0,6 процента, во взаимосвязи с пунктом 1 Постановления № 540, определяющим отношение к семенам мака, содержащим малое количество морфина и кодеина, то есть как к препарату с малым содержанием наркотических средств, как к самому морфину и кодеину, а также Перечень № 934 в части включения мака снотворного (растение вида *Papaver somniferum* L), если он является разрешенным для культивирования в промышленных целях, не связанных с производством или изготовлением наркотических средств и психотропных веществ, сортом мака снотворного с содержанием в сухой массе частей одного растения общей массовой доли кодеина, морфина, орипавина и тебаина в размере, не превышающем 0,6 процента, по мотиву несоответствия пункту 4 статьи 2¹ Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее – Закон о наркотических средствах) во взаимосвязи с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2020 г. № 101 «Об установлении сортов наркосодержащих растений, разрешенных для культивирования для производства используемых в медицинских целях и (или) ветеринарии наркотических средств и психотропных веществ, для культивирования в промышленных целях, не связанных с производством или изготовлением наркотических средств и психотропных веществ, а также требований к сортам и условиям их культивирования» (далее – Постановление

№ 101) и статьям 1, 3, главе 25 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

Как ссылались административные истцы, они привлечены к уголовной ответственности за незаконный сбыт наркотически активных алкалоидов опия морфина и кодеина, содержащихся в малых (следовых) количествах в семенах мака, которые не признаны Перечнем № 681 наркотическим средством. Правительство Российской Федерации установило абсолютный запрет на оборот морфина и кодеина. Вместе с тем в отношении морфина и кодеина, содержащихся в семенах мака в малых количествах, имеет место правовая неопределенность, поскольку оспариваемые положения нормативных правовых актов не дают однозначного толкования применительно к случаям, когда указанные вещества являются незначительной естественной частью семян мака снотворного. Кроме того, невозможно определить, является ли преступлением оборот семян мака. Административные истцы указали на то, что они привлечены к уголовной ответственности за оборот частей растения «мак» (семена мака), которые не признаны наркотическим средством, но содержат в своем составе наркотические средства «морфин» и «кодеин», то есть являются фактически препаратом (смесью) морфина и кодеина; оспариваемые положения нарушают их право на справедливое судебное разбирательство.

Правительство Российской Федерации заявленное требование не признало, считая, что Перечень № 681, Постановление № 540, Перечень № 934 изданы в пределах его полномочий, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 9 октября 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Старцев А.Г., Антипенская Е.В. просят данное решение отменить, как незаконное и необоснованное, и вынести новое решение об удовлетворении административного иска. По мнению административных истцов, суд первой инстанции не рассмотрел заявленное ими требование по существу. Кроме того, отказ суда в удовлетворении ходатайства адвоката Шухардина В.В. об обеспечении непосредственного участия Антипенской Е.В. в судебном заседании нарушает ее права осуществлять защиту всеми незапрещенными способами, лично участвовать в судебном заседании и давать объяснения по данному административному иску, а также нарушает принцип равноправия и состязательности сторон.

В отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации с ее доводами не согласилось, полагая решение суда вынесенным с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) предусматривает в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая административным истцам в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что по данному административному делу такое основание для признания Перечня № 681, Постановления № 540, Перечня № 934 частично недействующими отсутствует.

Как верно указано в обжалуемом решении, правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности устанавливает Закон о наркотических средствах, в статье 1 которого раскрыты основные используемые в нем понятия. В частности, под наркотическими средствами в данной статье понимаются вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 г. (абзац второй); под препаратом – смесь веществ в любом физическом состоянии, содержащая одно или несколько наркотических средств или психотропных веществ либо один или несколько прекурсоров, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (абзац шестой); под растениями, содержащими наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (далее также – наркосодержащие растения), – растения, из которых могут быть получены наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры и которые включены в Перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации (абзац двадцать третий).

Вывод суда о наличии у Правительства Российской Федерации компетенции по принятию оспариваемых нормативных правовых актов согласуется с пунктами 2, 5 статьи 2, пунктом 2 статьи 2¹ Закона о наркотических средствах, статьей 23 действовавшего до 6 ноября 2020 г. Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьей 5 одноименного Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ, наделяющими Правительство Российской Федерации полномочиями: по утверждению Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации; по установлению порядка применения мер контроля в отношении препаратов, которые содержат малые количества наркотических средств, психотропных

веществ и их прекурсоров, внесенных в списки II, III или IV, и поэтому не представляют опасности в случае злоупотребления ими или представляют незначительную опасность и из которых указанные средства или вещества не извлекаются легкодоступными способами; по утверждению Перечня растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации. Несоблюдения требований к процедуре принятия, правилам введения в действие Перечня № 681, Постановления № 540, Перечня № 934 не установлено.

Вопреки утверждению административных истцов в апелляционной жалобе их доводы о противоречии оспариваемых нормативных правовых актов в приведенной выше части пункту 4 статьи 2¹ Закона о наркотических средствах во взаимосвязи с Постановлением № 101, статьям 1, 3, главе 25 УК РФ являлись предметом надлежащей проверки суда первой инстанции и правильно признаны несостоятельными, как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

В силу статьи 2¹ «Перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации» Закона о наркотических средствах наркосодержащие растения, подлежащие контролю в Российской Федерации, включаются в Перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации (пункт 1). К хранению, перевозке, пересылке, реализации, приобретению, использованию, ввозу (вывозу) наркосодержащих растений и частей таких растений, которые не включены в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, применяются меры контроля, аналогичные мерам, применяемым в отношении содержащихся в них наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров (пункт 3). Меры контроля, предусмотренные пунктом 3 этой статьи, не применяются в отношении сортов наркосодержащих растений, разрешенных для культивирования в промышленных целях (за исключением производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ), и их частей (пункт 4).

Исходя из абзаца двадцать четвертого статьи 1 названного закона культивирование наркосодержащих растений представляет собой деятельность, связанную с созданием специальных условий для посева и выращивания наркосодержащих растений, а также их посев и выращивание, совершенствование технологии выращивания, выведение новых сортов, повышение урожайности и устойчивости к неблагоприятным метеорологическим условиям.

Вопросы культивирования наркосодержащих растений регулирует статья 18 Закона о наркотических средствах, которая определяет, что на территории Российской Федерации допускаются культивирование наркосодержащих растений для использования в научных, учебных целях и в экспертной деятельности, для производства используемых в медицинских целях и (или) в ветеринарии наркотических средств и психотропных веществ,

культивирование в промышленных целях, не связанных с производством или изготовлением наркотических средств и психотропных веществ (пункт 1). Культивирование наркосодержащих растений для использования в научных, учебных целях и в экспертной деятельности осуществляется государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями при наличии лицензии, предусмотренной законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности (пункт 2). Культивирование наркосодержащих растений для производства используемых в медицинских целях и (или) в ветеринарии наркотических средств и психотропных веществ осуществляется в соответствии с данным законом государственными унитарными предприятиями, производящими и перерабатывающими наркотические средства и психотропные вещества, имущество которых находится в федеральной собственности, при наличии лицензии, предусмотренной законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности (пункт 3).

Подлежащее государственному контролю в соответствии с международными договорами Российской Федерации культивирование такого наркосодержащего растения, как опийный мак, в промышленных целях, не связанных с производством или изготовлением наркотических средств и психотропных веществ, осуществляется в соответствии с поименованным законом государственными унитарными предприятиями, производящими и перерабатывающими наркотические средства и психотропные вещества, имущество которых находится в федеральной собственности, при наличии лицензии, предусмотренной законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности (пункт 4). Культивирование наркосодержащих растений в промышленных целях, не связанных с производством или изготовлением наркотических средств и психотропных веществ, за исключением случая, предусмотренного пунктом 4 названной статьи, осуществляется юридическими лицами, в том числе государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, и индивидуальными предпринимателями (пункт 5).

Сорта наркосодержащих растений, разрешенные для культивирования для производства используемых в медицинских целях и (или) в ветеринарии наркотических средств и психотропных веществ, для культивирования в промышленных целях, не связанных с производством или изготовлением наркотических средств и психотропных веществ, а также требования к сортам и условиям культивирования указанных растений определяются Правительством Российской Федерации (пункт 6).

Принятое в соответствии с приведенным пунктом 6 статьи 18 Закона о наркотических средствах Постановление № 101 установило разрешить культивирование сортов мака снотворного для производства используемых в медицинских целях и (или) в ветеринарии наркотических средств и психотропных веществ и культивирование сортов конопли и сортов мака снотворного в промышленных целях, не связанных с производством или изготовлением наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в

Государственный реестр селекционных достижений, допущенных к использованию, с учетом районирования мест произрастания мака снотворного и конопли (пункт 1). Для культивирования для производства используемых в медицинских целях и (или) в ветеринарии наркотических средств и психотропных веществ разрешаются сорта мака снотворного с неограниченным содержанием объемных долей наркотических средств и психотропных веществ (пункт 2). Для культивирования в промышленных целях, не связанных с производством или изготовлением наркотических средств и психотропных веществ, разрешается мак снотворный с содержанием в сухой массе частей одного растения общей массовой доли кодеина, морфина, орипавина и тебаина в размере, не превышающем 0,6 процента (абзацы первый, третий пункта 3).

Как уже отмечено, список II Перечня № 681 признает морфин и кодеин наркотическими средствами, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, пункт 1 Постановления № 540 закрепляет применение предусмотренных законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах мер контроля, касающихся наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в отношении соответствующих препаратов с малым содержанием наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, Перечень № 934 относит к растениям, содержащим наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащим контролю в Российской Федерации, мак снотворный (растение вида *Papaver somniferum L*) и другие виды мака рода *Papaver*, содержащие наркотические средства.

Из изложенного следует однозначный вывод о том, что какого-либо несоответствия указываемому административными истцами пункту 4 статьи 2¹ Закона о наркотических средствах во взаимосвязи с Постановлением № 101 Перечень № 681, Постановление № 540, Перечень № 934 в приведенной выше части не содержат. Отсутствуют и иные правовые нормы, обладающие по отношению к оспариваемым большей юридической силой и регулирующие рассматриваемые отношения, которым бы противоречили оспариваемые положения.

Анализ оспариваемых нормативных правовых актов также не свидетельствует о том, что они расширяют основания привлечения к уголовной ответственности, нарушают принцип исключительно законодательного уголовно-правового регулирования. Ими не устанавливаются преступность деяния, его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия, которые определяются лишь УК РФ, в частности его статьей 228¹.

Доводы административных истцов фактически сводятся к оспариванию результатов экспертных исследований, осуществленных в рамках конкретного уголовного дела. Однако при рассмотрении данного административного дела, рассматриваемого Верховным Судом Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля по правилам главы 21 КАС РФ, такая проверка не может быть произведена.

Утверждение в апелляционной жалобе о незаконности отказа суда первой инстанции в удовлетворении ходатайства об обеспечении непосредственного участия Антипенской Е.В. в судебном заседании, несостоятелен. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 9 октября 2023 г. адвокату Шухардину В.В. отказано в удовлетворении названного ходатайства. С учетом характера спора, связанного с юридической оценкой оспариваемых в части нормативных правовых актов и не требующего установления фактических обстоятельств, ее участие в судебном заседании правомерно не было признано обязательным. Правовая позиция Антипенской Е.В. подробно отражена в административном исковом и уточненном заявлениях. Кроме того, она реализовала свое право на участие в судебном заседании через представителей. В силу части 9 статьи 208 КАС РФ административный истец, не имеющий высшего юридического образования, обязан вести дело в Верховном Суде Российской Федерации через представителя, отвечающего требованиям статьи 55 КАС РФ. Таким образом, суд был вправе рассмотреть данное административное дело без участия Антипенской Е.В.

Поскольку Перечень № 681, Постановление № 540, Перечень № 934, принятые правомочным государственным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие, в оспариваемой части правовым нормам большей юридической силы не противоречат, суд первой инстанции верно отказал в удовлетворении заявленного требования (пункт 2 части 2 статьи 215 КАС РФ).

Предусмотренные статьей 310 КАС РФ основания для отмены обжалуемого решения в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 октября 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Старцева Александра Георгиевича, Антипенской Елены Владимировны – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

Е.В. Рудаков

Д.В. Тютин