



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 88-КАД24-7-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

18 декабря 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Кузьмичева С.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации Бакcharского района Томской области (далее – администрация Бакcharского района) на решение Бакcharского районного суда Томской области от 11 октября 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Томского областного суда от 12 января 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29 мая 2024 года по административному делу № 2а-178/2023 по административному иску администрации Бакcharского района к отделению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Бакcharскому району Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Томской области (далее – ОМВД России по Бакcharскому району), оперуполномоченному группы уголовного розыска ОМВД России по Бакcharскому району УМВД России по Томской области (далее также – оперуполномоченный ГУР ОМВД России по Бакcharскому району) о признании незаконным и об отмене предписания от 21 августа 2023 года № 1.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., возражения против удовлетворения кассационной жалобы представителя МВД России Сафоновой Ю.Б., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в рамках осуществления контроля за исполнением требований Федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» комиссией в составе оперуполномоченного ГУР ОМВД России по Бакcharскому району, заместителя главы администрации Бакcharского района 13 августа 2023 года составлен акт о том, что на территории Бакcharского района на землях, государственная собственность на которые не разграничена, выявлен участок площадью 20 кв. м, на котором обнаружены растения рода Конопля (*Cannabis*), содержащие наркотическое средство, включённое в Перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 года № 934.

21 августа 2023 года оперуполномоченным ГУР ОМВД России по Бакcharскому району в адрес администрации Бакcharского района вынесено предписание № 1 об уничтожении на указанном выше земельном участке наркосодержащих растений в срок 10 суток с момента вручения предписания (далее – Предписание).

Администрация Бакcharского района обратилась в суд с административным иском о признании незаконным и об отмене Предписания, ссылаясь на то, что земельный участок, на котором произрастают наркосодержащие растения, не находится в собственности или пользовании муниципального образования «Бакcharский район», у органа местного самоуправления нет обязанности за счёт казны муниципального образования уничтожать дикорастущие наркосодержащие растения.

Решением Бакcharского районного суда Томской области от 11 октября 2023 года административный иск удовлетворён (абзац первый), Предписание признано незаконным (абзац второй).

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Томского областного суда от 12 января 2024 года решение суда изменено, абзацы первый и второй резолютивной части изложены в следующей редакции: «административный иск удовлетворить частично; признать Предписание незаконным в части срока его исполнения. В удовлетворении административного иска в остальной части отказать».

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29 мая 2024 года решение суда и апелляционное определение признаны законными.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация Бакcharского района просит вынесенные по

административному делу судебные акты изменить, административное исковое заявление удовлетворить по изложенным в нём основаниям.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 11 ноября 2024 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости её удовлетворения по следующим основаниям.

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 Федеральный закон от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее – Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах»), в абзаце пятом пункта 2 статьи 4 которого предусмотрено, что государственная политика в указанной сфере строится на принципе приоритетности мер по профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании, профилактике правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, особенно среди детей и молодежи, а также стимулирования деятельности, направленной на антинаркотическую пропаганду.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции пришёл к выводу о том, что Предписание вынесено уполномоченным лицом с соблюдением требований к его форме; административный истец, как орган местного самоуправления муниципального района, имеющий право распоряжаться земельным участком, государственная собственность на который не разграничена, обязан уничтожить произрастающие на таком участке наркосодержащие растения.

Довод административного истца об отсутствии у него такой обязанности суд признал несостоятельным, ссылаясь на положения Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее –

Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»), согласно которому органы местного самоуправления, наряду с другими органами, осуществляют профилактику правонарушений по направлению: противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Вместе с тем, оценивая Предписание в части срока его исполнения, суд, установив, что должностным лицом не выполнена обязанность о полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, в том числе возможности исполнения предписания с соблюдением требований Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» в течение 10 суток, признал его незаконным.

Суд апелляционной инстанции выводы суда первой инстанции признал в целом правильными, указав, что Предписание является незаконным только в части срока его исполнения, в связи с чем отсутствовали основания для признания его незаконным полностью, изменил решение, удовлетворив заявленные требования частично.

Кассационный суд не усмотрел оснований для удовлетворения кассационной жалобы администрации Бакчарского района, признав её доводы основанными на неправильном толковании норм материального права.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает выводы судов основанными на неправильном применении норм материального права по следующим основаниям.

Согласно статье 6 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» в целях осуществления государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту 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 их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту (пункт 1).

Субъекты Российской Федерации могут создавать соответствующие органы, специально уполномоченные на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту (пункт 2).

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также органы, специально уполномоченные на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту, в пределах своей компетенции организуют исполнение законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах (пункт 2 статьи 7 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»).

Статьёй 29 названного выше федерального закона установлено, что юридические лица, в том числе государственные унитарные предприятия и государственные учреждения, и физические лица, являющиеся собственниками или пользователями земельных участков, на которых произрастают либо незаконно культивируются наркосодержащие растения, обязаны их уничтожить (пункт 3).

В случае неисполнения обязанности по уничтожению наркосодержащих растений в сроки, установленные предписанием уполномоченного органа, уполномоченный орган обеспечивает их принудительное уничтожение с возмещением расходов на такое уничтожение за счёт средств юридических или физических лиц, указанных в пункте 3 названной статьи (пункт 4).

Таким образом, специальный закон, регулирующий отношения в области оборота наркотических средств и определяющий полномочия органов местного самоуправления по данному вопросу, не возлагает на указанные органы каких-либо обязанностей по уничтожению наркосодержащих растений в местах, расположенных в границах муниципального образования на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, за счёт средств местного бюджета. Органы местного самоуправления являются участниками отношений, регулируемых статьёй 29 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах», только в том случае, если они собственники или пользователи земельного участка, на котором произрастают наркосодержащие растения.

Материалы административного дела не содержат доказательств того, что обозначенный в акте обследования земельный участок находится в собственности или в пользовании администрации Бакчарского района.

Напротив, ОМВД России по Бакчарскому району не оспаривал тот факт, что место произрастания наркосодержащих растений расположено на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена, доказательств обратного не представил.

При таких данных является обоснованным довод кассационной жалобы об отсутствии у администрации Бакчарского района как обязанности, так и полномочий по уничтожению дикорастущих наркосодержащих растений на земельном участке, указанном в Предписании.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 14 мая 2015 года № 9-П, от 22 мая 2019 года № 20-П отмечал необходимость учитывать закреплённую Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 76) иерархию федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также правило о том, что в случае коллизии между законами равной юридической силы приоритетными признаются последующий закон и закон, который специально предназначен для регламентации соответствующих правоотношений.

Принимая во внимание изложенное Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит

к выводу об ошибочном применении судом первой инстанции положений Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», которые не регулируют возникшие между сторонами отношения.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» устанавливает правовую и организационную основы системы профилактики правонарушений, общие правила её функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений (часть 2 статьи 1).

Названный закон, признавая органы местного самоуправления субъектами профилактики правонарушений, предоставляет им право разрабатывать муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений, а также иные права; возлагая обязанности при осуществлении профилактики правонарушений, не касается конкретных вопросов, связанных с оборотом наркотиков (пункт 5 части 1 статьи 5, часть 2 статьи 7, статьи 12 и 14).

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», регулируя возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации отношения, определяет полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья, а также ответственность указанных органов за обеспечение гарантий в сфере охраны здоровья, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 3 статьи 1, часть 2 статьи 9).

В пункте 6 статьи 17 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлены полномочия органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов и муниципальных районов (за исключением отдельных территорий) в сфере охраны здоровья, в том числе реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Однако в названной статье не идёт речь о вопросах оборота наркотиков. Данный федеральный закон предусматривает нормы, касающиеся исключительно лицензирования деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (подпункт «в» пункта 1 части 1 статьи 15).

В силу пункта 5, подпункта 41 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699, Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет свою деятельность

непосредственно и (или) через органы внутренних дел; организует выдачу в установленном порядке предписаний и заключений, предусмотренных законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах.

Согласно подпункту 6.35 пункта 6 раздела III должностного регламента лейтенанта полиции, оперуполномоченного ГУР ОМВД России по Бакcharскому району (далее – Должностной регламент), подписавшего Предписание, указанный оперуполномоченный обязан организовать работу по предупреждению, выявлению и раскрытию преступлений на территории района, по противодействию незаконному обороту наркотиков.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 года № 1087 утверждено Положение об уничтожении растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также остатков их посевов (далее – Положение), пунктом 3 которого установлено, что в случае неисполнения юридическими лицами и физическими лицами обязанности по уничтожению наркосодержащих растений, должностные лица в том числе органов внутренних дел выносят предписание об уничтожении наркосодержащих растений либо остатков их посевов в установленный срок.

Форма предписания дана в приложении к Положению, имеет строку с подстрочным текстом «должность, подпись, фамилия, имя, отчество руководителя уполномоченного органа».

Из приведённых норм в их системном единстве следует, что предписание об уничтожении растений, содержащих наркотические средства, должно быть подписано руководителем уполномоченного органа ОМВД России по Бакcharскому району, а не оперуполномоченным ГУР ОМВД России по Бакcharскому району, Должностной регламент которого не предусматривает права выносить указанное предписание.

Ввиду того, что судами первой, апелляционной и кассационной инстанций допущены существенные нарушения норм материального права, которые повлияли на исход административного дела, принятые ими судебные акты подлежат отмене с вынесением нового решения об удовлетворении иска.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Бакcharского районного суда Томской области от 11 октября 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Томского областного суда от 12 января 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29 мая 2024 года

отменить, административное исковое заявление администрации Бакcharского района Томской области удовлетворить.

Признать незаконным предписание оперуполномоченного ГУР ОМВД России по Бакcharскому району Томской области от 21 августа 2023 года № 1.

Председательствующий

Судьи