

**УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН
ESTABLISHMENT OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
INSTITUTE OF STATE AND LAW RAS**

119991 Россия, Москва, ул. Знаменка, 10
тел.: (495) 691 8816, 691 3381
факс: (495) 691 8574

119991 Znamenka str. 10, Moscow, Russia tel.: 7
(495) 691 8816, 691 3381
fax: 7 (495) 691 8574

№ 14202-03-21154

E-mail: igpran@igpran.ru

«16» мая 2001 г.

Экспертное заключение о сфере применения Федерального закона № 87 – ФЗ от 10.07.01 « Об ограничении курения табака» в отношении мер, направленных на снижение потребления табака на территории РФ.

В настоящем заключении, в рамках поставленных вопросов были определены основания, условия и правовые последствия, наступающие в связи с применением Федерального закона № 87- ФЗ «Об ограничении курения табака» от 10 июля 2001 года в части разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в отношении мер, направленных на сокращение потребления табака.

Необходимо определить разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в отношении мер, направленных на сокращение потребления табака?

Отношения, возникающие в результате потребления табака, отличаются спецификой, поскольку они непосредственно затрагивают права и законные интересы не только курящих граждан, но и тех, которые не потребляют табачные изделия. Указанная особенность обусловлена тем, что если первая категория граждан сознательно выбрали для своего здоровья опасный образ жизни, то вторая категория граждан, вынуждена против своей

воли ежедневно подвергать свое здоровье опасности от табачного дыма, распространяемого курящими. Очевидно, что государство должно обеспечивать равную защиту и охрану здоровья граждан, проживающих на территории Российской Федерации.

В соответствии с ч.1 ст.41 Конституции РФ каждый гражданин РФ имеет право на охрану своего здоровья, которое является одним из конституционных прав и свобод человека и гражданина. Систематическое толкование действующего законодательства РФ позволяет прийти к выводу о том, что право гражданина на охрану своего здоровья не только провозглашено и гарантировано государством, но и в нормах специального законодательства определены критерии, наличие которых обеспечивает охрану здоровья человека. Так, согласно ст. 1 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года № 5487-1 (далее - Основы) под охраной здоровья понимается совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. Нетрудно заметить, что законодатель предусматривает широкий перечень мер, направленных на обеспечение охраны здоровья граждан РФ, практическая реализация которых невозможна без обеспечения права каждого человека на благоприятную окружающую среду (ст.42 Конституции РФ).

Несмотря на то, что право на охрану здоровья граждан, критерии его обеспечения, определены нормами федерального законодательства, тем не менее, содержание отдельных норм Конституции РФ позволяет прийти к выводу о том, что указанная сфера отношений не является исключительной

прерогативой РФ, а составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Такой вывод следует из буквального толкования ст.72 Конституции РФ, согласно которой как защита прав и свобод человека и гражданина, так и координация вопросов здравоохранения, находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ (п. п. «б», «ж» ст.72).

Общетеоретическое понимание такой конституционной категории, как "совместное ведение", по существу воплощает в своем содержании, специфику федеративного устройства Российской Федерации. Обусловлено это тем, что механизм реализации государственной власти осуществляется посредством конституционного установления предметов ведения и полномочий, являющихся сферами совместной деятельности Федерации и ее субъектов, определения механизмов и форм согласования законотворческой и иной деятельности, сотрудничества и несения солидарной ответственности за состояние их правового регулирования, управление ими.

Под предметом совместного ведения обычно понимается та или иная сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ и к полномочиям Российской Федерации, и к полномочиям ее субъектов. Вся совокупность таких предметов закреплена в комментируемой статье в виде исчерпывающего, закрытого их перечня. Они представляют собой сферы жизнедеятельности, государственно-правовые институты, объекты совместного ведения и правового регулирования. Важно подчеркнуть, что полномочия по их реализации, т.е. пределы их регулирования, управления, контроля, неодинаковы применительно к каждому конкретному предмету ведения.

Практическое назначение отнесения к совместному ведению Федерации и ее субъектов только вопросов координации здравоохранения призвано определить и очертить функции государства в этой области. В этой связи, важно определить, что все остальные вопросы в сфере охраны здоровья

граждан, медицинской помощи и ее организации, финансирования программ охраны и укрепления здоровья, в равной степени составляют предмет совместной компетенции Федерации и ее субъектов. Координация вопросов здравоохранения достаточно «объемное» полномочие субъекта РФ и включает в себя проведение самых разных мероприятий в области охраны здоровья граждан. Так, в частности, формирование общей концепции и стратегии развития здравоохранения, медицинской, фармацевтической и других видов деятельности, связанных с гарантированием права на охрану здоровья и медицинскую помощь, обеспечением безопасности населения, установлением нормативов и запретов, санитарных и иных норм, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, организации и проведения профилактики, диагностирования и лечения заболеваний. Нетрудно заметить, что указанные полномочия субъектов РФ позволяют проводить разного рода мероприятия, направленные на ограничение потребления табака.

Порядок разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в этой области определен содержанием специальных нормативных актов, таких как, Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан" от 22 июля 1993 г., в ред. ФЗ от 2 февраля 2006 г, Законом от 28 июня 1991 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации", в ред. от 29 декабря 2006 г., федеральными законами "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "Об иммунопрофилактике инфекционных болезней", "О предупреждении туберкулеза в Российской Федерации" и др. Юридическое назначение совместного ведения в указанной сфере означает принятие на себя как Федерацией, так и каждым из ее субъектов, ответственности за реализацией мер в данной сфере, обязанности организовывать охрану прав граждан, обеспечивать все виды гарантий их реализации, создавать надлежащие институты защиты прав.

Традиционно выполнение этих задач достигается через законодательное обеспечение функций государства и его органов по защите прав и свобод, создание условий для нормального функционирования экономики, социальной сферы, исполнение всеми органами власти и самоуправления возложенных на них функций. В конечном счете, деятельность в этой области, направлена на обеспечение людям достойной жизни, предполагает создание юридических и иных гарантий, представляющих собой совокупность правовых норм, правил и средств обеспечения прав и свобод. Этот предмет совместного ведения составляет значительную часть всего объема деятельности государственного механизма, органов государства и местного самоуправления.

Исходя из общих принципов разграничения компетенции РФ и субъектов РФ, определение предмета их совместного ведения, трудно возражать против того, что меры, направленные на защиту граждан РФ от табачного дыма, принимаемые на уровне любого субъекта РФ, не могут входить в число мероприятий, направленных на защиту права граждан на здоровье и представлять собой одно из направлений здравоохранения.

Дополнительным аргументом в пользу такого вывода является содержание ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 6 Основ, разграничивающие полномочия, как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан. К числу полномочий федеральных органов относятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья. К полномочиям органов субъектов РФ в области охраны здоровья граждан относятся: защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья граждан; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан, надзор и контроль за их соблюдением и исполнением.

Важно подчеркнуть, что сфера совместного ведения, в отличие от сферы общественных отношений, отнесенных законодателем к исключительному ведению Федерации, предполагает, что Федерация и ее субъекты действуют, реализуют свои полномочия с учетом воли и интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий, в том числе путем взаимного делегирования полномочий.

В целях достижения эффективной реализации на практике соответствующих положений законодательства РФ, важно понимать, что воспринятый Конституцией РФ подход к сфере совместного ведения ни в коей мере не умаляет и не отрицает права субъектов Федерации принимать законодательные решения самостоятельно. По существу, это означает необходимость согласования законодательных инициатив, с общими конституционными принципами и федеральными законами, что позволяет достичь той степени необходимой децентрализации власти и управления, которая отражает интересы и Федерации, и ее субъектов, позволяет учитывать их конкретные условия каждого субъекта РФ, его потребности и возможности регулирования конкретных правоотношений, в частности, отношений в сфере защиты граждан от табачного дыма.

В этой связи, исходя из системного анализа действующего законодательства, посвященного мерам, направленным на защиту граждан от табачного дыма, можно прийти к выводу о том, что отношения в данной сфере, подлежат совместному правовому регулированию, то есть, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Особенность такого правового регулирования заключается в том, что в целях реализации соответствующего механизма, по вопросам, составляющих предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы и принимаемые в

соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч.2 ст.76 Конституции РФ). Эта сфера предполагает разделение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в порядке, предусмотренном в ч. 2 ст. 76 Конституции. Принимая во внимание общую иерархию нормативно-правовых актов, учитывая их разную юридическую силу в процессе их применения на практике, нормативные акты субъектов РФ не должны противоречить положениям федеральных законов, в том числе, при решении вопроса относительно защиты граждан от табачного дыма на территории субъекта РФ. В случае отсутствия федерального закона субъект Федерации вправе самостоятельно урегулировать соответствующий предмет совместного ведения; с принятием федерального закона приоритет закона субъекта Федерации прекращается, и он должен быть приведен в соответствие с федеральным законом. Если субъект Федерации не принял закон по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законом в порядке осуществления совместных полномочий, федеральный законодатель в случае необходимости может сам осуществить правовое регулирование в конкретных сферах общественных отношений, указанных в ч. 1 данной статьи. Такое регулирование приобретает характер устойчивой тенденции преобладания в сфере конкурирующей компетенции Федерации и осуществляется в целях реализации конкретных конституционных положений и обеспечения предусмотренного в ч. 1 ст. 15 Конституции принципа высшей юридической силы, прямого и непосредственного действия Конституции на всей территории государства.

2) Определить сферу действия Федерального закона № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака» от 10 июля 2001 года.

В данном федеральном законе есть специальная норма, из содержания которой следует, какие источники образуют законодательство Российской Федерации об ограничении курения табака. Так, согласно ст.2 ФЗ № 87 законодательство Российской Федерации об ограничении курения табака состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Очевидно, что законодатель указывает в первую очередь на уровень федерального правового регулирования соответствующих отношений, вместе с тем, не называет «уровень» иных нормативных актов. Очевидно, что федеральный уровень правового регулирования отношений в сфере защиты населения от табака, ни при каких обстоятельствах, не меняет приоритета высшей юридической силы основного закона государства – Конституции РФ. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ (ч. 1 ст.15). В данной сфере отношений необходимо учитывать положения Конституции РФ о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Конституционное обеспечение, как известно, осуществляется, в определенной последовательности: конституционное (ст. 11), законодательное (ст. 76) и договорное (ст. 11 Конституции). Указанная последовательность позволяет сделать вывод о приоритете конституционного регулирования федеративных отношений. Из содержания ч.3 ст. 11 Конституции следует, что федеральный закон, обеспечивающий разграничение полномочий, не назван. Вместе с тем, из буквального смысла данной статьи, следует, что принципы разграничения предметов ведения и полномочий устанавливаются федеральными законами, принимаемыми в сфере совместного ведения. Кроме того, практика казуального толкования Конституционным Судом ст. 72 Конституции дает основание утверждать,

что в ней существуют противоречия, двойственность в понимании содержания и смысла того или иного предмета совместного ведения. Отсутствие единства в понимании предметов совместного ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов нередко восполняется Судом через их конкретизацию и установление критериев их разграничения, оценку подходов федерального законодателя в процессе их правовой регламентации. Так, КС специально указал, что после осуществленного федеральным законом регулирования отраслей права, отнесенных в ч. 1 ст. 72 Конституции к совместному ведению, субъекты Федерации не могут своими актами вводить изъятия из них, несмотря на то, что это предмет совместного ведения. Субъекты РФ вправе лишь конкретизировать, развивать принципы, положения, институты, составляющие предмет либо соответствующей отрасли права, либо определенного направления, в частности вопросов здравоохранения. Такой конституционный подход находит свое воплощение в содержании норм специального законодательства. Речь идет о Федеральном законе от 6.12. 1999 № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», согласно которому к числу принципов их деятельности относится верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (п. «в», ст.1). Кроме того, в содержании отдельных норм прослеживается общий принцип разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и аналогичными органами субъектов РФ в области охраны здоровья граждан. Так, согласно п. 2 ст. 5 Основ, к полномочиям федеральных органов государственной власти в области охраны здоровья граждан относятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья. В соответствии с п. 2 и 1 ч. первой ст. 6 Основ, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан относятся:

защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья граждан; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан, надзор и контроль за их соблюдением и исполнением.

В целях правильного толкования соответствующих норм, КС РФ была представлена правовая позиция относительно роли федерального закона как правовой формы разграничения компетенции между органами государственной власти Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения в Постановлении от 9 января 1998 г. N 1-П. Так, отмечалось, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Вместе с тем, из содержания ст. 11 (ч. 3), ч. 1. ст.72, ч. 2, 5 ст.76 и 94 Конституции следует, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации.

Определение сферы действия ФЗ № 87 «Об ограничении курения табака» от 10 июля 2001 года, в связи с разграничением полномочий федеральных органов и органов субъектов РФ в данной сфере, должно осуществляться с учетом единого критерия, а именно, последовательное обеспечение верховенства Конституции РФ и прямое ее действие в процессе применения соответствующих норм на практике. **В этой связи, КС особо подчеркивает, что законотворчество субъектов Федерации в сфере совместного ведения должно осуществляться в соответствии с основами конституционного**

строю и другими положениями Конституции и принятых иных федеральных правовых актов, не должно нарушать конституционное разграничение предметов и полномочий.

3) Определить полномочия собственников предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории субъекта РФ, относящимся к различным сферам деятельности, в том числе здравоохранения, образования, культуры в отношении мер, направленных на сокращение потребления табака.

Право собственности представляет собой наиболее широкое по содержанию вещное право, которое дает возможность своему обладателю - собственнику и только ему определять содержание и направления использования принадлежащего ему имущества, осуществляя над ним полное «хозяйственное господство». В соответствии с п. 1 и 2 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), правомочия собственника раскрываются с помощью традиционной для гражданского права «триады»: собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц. Кроме того, статья 210 ГК РФ возлагает на собственника бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Важно отметить, что предусмотренные законом правомочия могут принадлежать не только собственнику, но и иному законному (титულному, то есть опирающемуся на определенное юридическое основание – титул) владельцу имущества, в частности арендатору. Последний не только владеет и пользуется имуществом собственника - арендодателя по договору с ним, но и вправе с его согласия сдать имущество в поднаем (субаренду) другому лицу,

внести в имущество улучшения, в известных рамках распорядиться им. Главное, что характеризует правомочия собственника, это возможность самому определять юридическую судьбу своего имущества, то есть распоряжаться им по собственному усмотрению.

Субъектами права собственности могут быть любые субъекты гражданского права: граждане, юридические лица (кроме унитарных предприятий и финансируемых собственником учреждений), государственные и муниципальные (публичные) образования.

Согласно ст.214 ГК РФ государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта РФ). Следует особо подчеркнуть, что субъектами права государственной собственности выступают именно соответствующие государственные (публично-правовые) образования в целом, то есть Российская Федерация и входящие в ее состав республики, края, области, но не их органы власти или управления (ч.3 ст.214). Последние выступают в имущественном обороте от имени определенного государственного образования и в соответствии со своей компетенцией осуществляют те или иные конкретные правомочия публичного собственника (ст.125 ГК РФ). Имущество, находящиеся в государственной собственности, закрепляется за государственными юридическими лицами – предприятиями и учреждениями, на ограниченных, но вполне самостоятельных вещных правах, а именно хозяйственного ведения или оперативного управления.

В соответствии с ч.1 ст.215 ГК РФ субъектами права муниципальной собственности являются городские и сельские поселения, а также другие муниципальные образования. Субъектами муниципальной собственности

являются различные муниципальные (публично-правовые) образования в целом, а не их органы управления. Важно обратить внимание на то, что муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности, поскольку ее субъекты не являются государственными образованиями. Однако она относится к публичной, а не к частной, поскольку ее субъекты – муниципальные структуры – являются публично - правовыми образованиями. Однако от имени соответствующего муниципального образования – собственника его правомочия в соответствии со своей компетенцией могут осуществлять его органы (ч.2 ст.215, ст.125 ГК РФ), что не делает их собственниками соответствующего имущества. Как и государственные органы, органы муниципальных образований могут выступать в имущественном обороте и в качестве самостоятельных юридических лиц - муниципальных учреждений, обладающих самостоятельным вещным правом оперативного управления на закрепленное за ними имущество (ст. 296).

Основные полномочия собственников предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории субъектов РФ и порядок управления их собственностью определены ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6.09. 1999г. № 184- ФЗ. К числу имущества, относящегося к собственности субъекта РФ, относится имущество, необходимое для организации предоставления образования, учреждения культуры и искусства, объекты спорта (п. «ж», «к», «с» ст. 26.11). Законом определены общие принципы управления субъектом РФ имуществом, переданным ему в распоряжение. К числу основных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ относится установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ (п. «ж» ст.5).

Так, органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности субъекта РФ (ст.26.12). В соответствии со ст. 26.12 этого закона органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности субъекта РФ, в том числе они могут передавать такое имущество во временное пользование, как физическим, так и юридическим лицам, в том числе и в аренду. Применительно к практической реализации положений, направленных на запрет курения в том или ином учреждении, возможно в рамках договора аренды предусмотреть соответствующее условие, если арендатор их принимает, значит, он соглашается с ними, это является условием его договора с собственником. Указанные полномочия, пределы компетенции указанных предприятий, учреждений или организаций, в зависимости от их профиля, реализуется в специальных нормах российского законодательства РФ. Так, например, п.13 ст.32 ФЗ «Об образовании», к компетенции образовательного учреждения относится разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, иных локальных актов. Иными словами, руководитель федерального образовательного учреждения может издать приказ о запрете курения на территории соответствующего образовательного учреждения.

Представленные положения законодательства РФ, определяющие правовое положение, полномочия предприятия, учреждения, организации того или иного профиля (здравоохранения, образования, культуры) позволяют прийти к выводу о том, что они обладают достаточно большими полномочиями в отношении имущества, находящегося в их распоряжении. С одной стороны, порядок владения, пользования и распоряжения должен осуществляться с учетом вида, формы собственности соответствующего предприятия, учреждения или организации, с другой,

практическая реализация «триады» правомочий осуществляется субъектами РФ с учетом и на основании положений законодательства РФ. Практически это означает, что они наделены правом самостоятельно принимать решения в отношении указанных объектов, учитывая при этом интересы и самого собственника. Как правило, ограничения в отношении указанных объектов распространяются на одно из указанных правомочий - правомочие по распоряжению данными объектами, поэтому, все, что касается владения и пользования в рамках этих правомочий указанные субъекты права свободны в принятии решений, в частности относительно мер, направленных на запрет потребления табака на соответствующих объектах.

Заместитель директора ИГП РАН

Доктор юридических наук

Профессор



Михайлов Н.И.