ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 18-Г09-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11 марта 2009 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационное представление и.о. прокурора Краснодарского края и кассационные жалобы ЗАО «Алмакс» и ООО «СТЭВ» на решение Краснодарского краевого суда от 26 ноября 2008 года, которым отказано в удовлетворении требований прокурора Краснодарского края, ЗАО «Алмакс», ООО «СТЭВ» о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Краснодарского края от 25 июля 2007 года № 1290-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, содержащих тонизирующие компоненты, на территории Краснодарского края».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя ЗАО «Алмакс» Яманова И.Л., поддержавшего доводы кассационной жалобы, представителя Законодательного Собрания Краснодарского края Горбаня А.Е., возражавшего против доводов кассационных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда подлежит частичной отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

25 июля 2007 года принят Закон Краснодарского края № 1290-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, содержащих тонизирующие компоненты, на территории Краснодарского края».

Законом Краснодарского края от 27 декабря 2007 года № 1347-КЗ в вышеуказанный Закон Краснодарского края внесены изменения.

Прокурор Краснодарского края обратился в Краснодарский краевой суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими наименования, части 1 статьи 4, статьи 7 в части слов «напитки, содержащие тонизирующие компоненты», пункта 5 статьи 2 Закона Краснодарского края № 1290-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, содержащих тонизирующие компоненты», а также пункта 2 статьи 6 названного Закона в части слов «кроме объектов стационарной торговой сети, имеющей торговые залы площадью не менее 150 квадратных метров».

В судебном заседании прокурор уточнил заявленные требования и просил признать недействующими только наименование, часть 1 статьи 4, статью 7 в части слов «напитки, содержащие тонизирующие компоненты», пункт 5 статьи 2 Закона в связи с тем, что дополнения, внесенные Законом Краснодарского края от 27 декабря 2007 года № 1347-КЗ в пункт 2 статьи 6 в части слов «кроме объектов стационарной торговой сети, имеющей торговые залы площадью менее 150 квадратных метров», исключены Законом Краснодарского края от 11 ноября 2008 года № 1568-КЗ.

По мнению прокурора, законодатель Краснодарского края вышел за пределы предоставленных ему федеральным законодательством полномочий.

В соответствии с пунктами «ж», «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации установление правовых основ единого рынка, гражданское законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

Согласно статьям 1 и 2 Гражданского кодекса РФ товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации; участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица; гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием. В соответствии со статьей 129 Гражданского кодекса РФ объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте.

Оспариваемые положения Закона противоречат пункту 2 статьи 26 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и статье 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которым иные ограничения, кроме предусмотренных настоящим Федеральным законом, могут устанавливаться только федеральным законом; органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты, предусматривающие запрет или ограничения свободного перемещения товаров, иные ограничения прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров.

ЗАО «Алмакс» обратилось в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими положений пункта 2 статьи 6 оспариваемого Закона.

В заявлении ЗАО «Алмакс» указывается, что пунктом 3 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ запрещается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 % объема готовой продукции в местах массового скопления граждан и в местах нахождения источников повышенной опасности и на прилегающих к ним территориях. Пункт 2 статьи 16 названного Закона, запрещающий розничную продажу алкогольной продукции в детских, образовательных и медицинских учреждениях, в организациях культуры (за исключением расположенных в них организаций или пунктов общественного питания), физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, не содержит указания о прилегающих территориях. Между тем, оспариваемым Законом установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции на территориях, прилегающих к детским, образовательным учреждениям, перечисленным в пункте 2 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ.

Положениями пункта 2 статьи 6 оспариваемого Закона при определении прилегающих территорий введены дополнительные ограничения в виде определения расстояния от ближайшей точки границы территории, на которой расположены детские, общеобразовательные, медицинские организации, физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения, до ближайших дверей торгового объекта, осуществляющего розничную продажу алкогольной продукции, не менее 150 метров с 1 января 2008 года и 200 метров с 1 января 2009 года.

Оспариваемый Закон по сравнению с федеральным законодательством расширил круг мест, в которых ограничивается розничная реализация алкогольной продукции, чем нарушаются права ЗАО «Алмакс», которому отказано в выдаче лицензии на осуществление торговли алкогольной продукцией в связи с нахождением торговых объектов на расстоянии менее 150 метров от детских и лечебных учреждений.

ООО «СТЭВ» оспаривает часть 1 статьи 5 и пункт 2 статьи 6 Закона, полагая, что они противоречат пунктам 2 и 3 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ. В пункте 2 статьи 16 названного Закона перечислены учреждения, в которых запрещена розничная продажа алкогольной продукцией и отсутствует указание на прилегающие территории. Пунктом 3 статьи 16 Закона запрещена розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 % объема готовой продукции в местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности и на прилегающих к ним территориях.

Заявитель указывает, что Федеральный закон № 171-ФЗ не допускает каких-либо ограничений в отношении территорий, прилегающих к объектам, указанным в пункте 2 статьи 16 Закона.

Представитель Законодательного Собрания Краснодарского края заявленные требования не признала, полагая, что оспариваемый Закон принят в пределах полномочий, предусмотренных частью 1 статьи 5 Федерального

закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, с целью защиты интересов детей и подростков, недопущения вреда их здоровью, а также в целях безопасности здоровья всего населения.

По мнению представителя Законодательного Собрания, положения части 1 статьи 5 и пункта 2 статьи 6 оспариваемого Закона не противоречат федеральному законодательству, поскольку установление порядка определения прилегающих территорий в соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ является полномочием субъекта Российской Федерации; названный в пункте 3 статьи 16 Федерального Закона № 171-ФЗ перечень мест массового скопления граждан не является исчерпывающим, к ним относятся организации, указанные в части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края № 1290-КЗ.

Кроме того, представитель Законодательного Собрания пояснила, что Законом Краснодарского края от 11 ноября 2008 года № 1586-КЗ из пункта 2 статьи 6 оспариваемого Закона исключены слова «кроме объектов стационарной торговой сети, имеющей торговые залы площадью не менее 150 квадратных метров», поэтому полагала, что в этой части требований производство по делу подлежит прекращению.

Решением Краснодарского краевого суда от 26 ноября 2008 года в удовлетворении требований прокурора, ЗАО «Алмакс» и ООО «СТЭВ» отказано.

Определением Краснодарского краевого суда от 26 ноября 2008 года производство по делу об оспаривании пункта 2 статьи 6 Закона Краснодарского края № 1290-КЗ в части слов «кроме объектов стационарной торговой сети, имеющей торговые залы площадью не менее 150 квадратных метров» прекращено в связи с тем, что Законом Краснодарского края от 11 ноября 2008 года № 1586-КЗ из пункта 2 статьи 6 Закона исключены слова «кроме объектов стационарной торговой сети, имеющей торговые залы площадью менее 150 квадратных метров».

В кассационном представлении и.о. прокурора Краснодарского края и кассационных жалобах ЗАО «Алмакс» и ООО «СТЭВ» ставится вопрос об отмене указанного решения суда в части отказа в удовлетворении заявленных требований как незаконного.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления и кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что решение суда подлежит отмене в части.

Разрешая требования прокурора и отказывая в их удовлетворении, суд сослался на отсутствие федерального закона, регулирующего оборот напитков, содержащих тонизирующие компоненты, и сделал вывод о том, что Законодательное Собрание Краснодарского края в соответствии с частью 1 статьи 5, статьей 3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, статьей 3 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ осуществило в пределах своих полномочий собственное правовое регулирование по данному виду продукции.

Согласиться с выводом суда не представляется возможным, поскольку он не основан на законе.

Согласно части 2 статьи 4 Закона Краснодарского края № 1290-КЗ его действие распространяется на отношения, участниками которых являются юридические лица (организации) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, за исключением предприятий общественного питания.

Отношения с участием названных лиц, отношения, связанные с оборотом товаров, в том числе с ограничением их оборота, регулируются Гражданским кодексом РФ. Из содержания статей 1-3 Гражданского кодекса РФ следует, что гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Статьей 7 оспариваемого Закона установлены ограничения в сфере розничной продажи напитков, содержащих тонизирующие компоненты. В частности, указано, что органы местного самоуправления в Краснодарском крае определяют места общественного питания, в которых не разрешается розничная продажа, в том числе розлив, и потребление (распитие) напитков, содержащих тонизирующие компоненты, на территориях соответствующих муниципальных образований с учетом того, что указанное место общественного питания не может быть расположено ближе чем на расстоянии 150 метров от ближайшей точки границы территории, на которой расположены детские, образовательные, медицинские организации, физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения.

К напиткам, содержащим тонизирующие компоненты, отнесены алкогольные и безалкогольные напитки, содержащие кофеин синтетического происхождения, природные биологически активные вещества из разрешенных лекарственных растений или их экстрактов, оказывающих тонизирующее действие на организм человека (пункт 5 статьи 2 оспариваемого Закона).

Поскольку к напиткам, содержащим тонизирующие компоненты, отнесены и алкогольные напитки, оспариваемый Закон, устанавливая ограничения розничной продажи таких напитков, противоречит Федеральному закону «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», который не содержит ограничений оборота указанных напитков. В соответствии со статьей 26 названного Федерального закона иные ограничения в области производства и оборота алкогольной продукции могут устанавливаться только федеральным законом.

Нельзя согласиться и с выводом суда о том, что оспариваемые нормы Закона Краснодарского края не противоречат статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», поскольку не содержат признаков ограничения конкуренции, указанных в пункте 17 статьи 4 названного Федерального закона.

Пунктом 17 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» определены не все признаки ограничения конкуренции и указано на иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Между тем, пунктом 3 статьи 15 названного Закона федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов, в частности запрещается установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров.

С учетом изложенного следует признать, что ограничивая розничную продажу напитков, содержащих тонизирующие компоненты, законодатель Краснодарского края препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, что свидетельствует о противоречии оспариваемых норм Закона Краснодарского края статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

При таких обстоятельствах решение суда в части отказа в удовлетворении требований прокурора не может быть признано законным и подлежит отмене.

21 января 2009 года Законодательным Собранием Краснодарского края принят Закон Краснодарского края «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, содержащих тонизирующие компоненты, на территории Краснодарского края», которым в новой редакции (исключающей слова «напитки, содержащие тонизирующие компоненты») изложены наименование Закона, часть 1 статьи 4, наименование статьи 7 и статья 7, в новой редакции изложен пункт 5 статьи 2 Закона.

Названный Закон подписан губернатором Краснодарского края 28 января 2009 года, опубликован в установленном порядке 5 февраля 2009 года и вступил в законную силу через 10 дней после официального опубликования.

При таких обстоятельствах, учитывая разъяснения, содержащиеся в пункте 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 и свидетельствующие о невозможности оспаривания в суде нормативного правового акта, отмененного органом или должностным лицом, его издавшим, производство по делу об оспаривании наименования, части 1 статьи 4, статьи 7 Закона Краснодарского края №1290-КЗ в части слов «напитки, содержащие тонизирующие компоненты», пункта 5 статьи 2 Закона подлежит прекращению.

В соответствии с пунктом 3 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» не допускается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 %

объема готовой продукции в местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности (в том числе на вокзалах, в аэропортах, на станциях метрополитена, оптовых продовольственных рынках, объектах военного назначения) и на прилегающих к ним территориях, а также в ларьках, киосках, палатках, контейнерах, с рук, лотков, автомашин, в других не приспособленных для продажи данной продукции местах. Прилегающие территории определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном субъектами Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 5 оспариваемого Закона Краснодарского края № 1290-КЗ не допускается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 % объема готовой продукции на территории Краснодарского края в местах массового скопления граждан (в том числе в детских, общеобразовательных, медицинских организациях, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях) и местах нахождения источников повышенной опасности (в том числе на вокзалах, в аэропортах, оптовых продовольственных рынках, объектах военного назначения) и на прилегающих к ним территориях.

Согласно части 2 статьи 5 Закона прилегающие территории к местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, определяются органами местного самоуправления с учетом порядка определения указанных территорий, установленного настоящим Законом.

В соответствии с пунктом 2 статьи 6 Закона Краснодарского края при определении прилегающих территории к местам массового скопления граждан, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, органам местного самоуправления необходимо учитывать, что расстояние от ближайшей точки границы территории, на которой расположены детские, общеобразовательные, медицинские организации, физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения, до ближайших дверей торгового объекта, осуществляющего в установленном законодательством порядке розничную продажу алкогольной продукции, должно составлять с 1 января 2008 года не менее 150 квадратных метров, с 1 января 2009 года - не менее 200 метров.

Разрешая требования ЗАО «Алмакс» и ООО «СТЭВ», оспаривающих часть 1 статьи 5 и пункт 2 статьи 6 Закона Краснодарского края № 1290-КЗ, суд исходил из того, что перечень мест массового скопления граждан не является исчерпывающим, поэтому законодатель субъекта Российской Федерации вправе был отнести к местам массового скопления граждан детские, общеобразовательные, медицинские организации, физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что названный вывод суда является правильным, и не усматривает оснований к отмене решения суда по части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края № 1290-КЗ.

Между тем, Судебная коллегия не может согласиться с выводом суда о том, что пунктом 2 статьи 6 Закона не вводится дополнительных ограничений в

сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Краснодарского края.

Названной статьей установлен порядок определения прилегающих территорий к местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

Как уже указывалось, территории, прилегающие к местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном субъектами Российской Федерации (пункт 3 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ).

Установление порядка определения прилегающих территорий предполагает определение критериев, учет местных условий, объективно существующих обстоятельств, к числу которых может относиться наличие у указанных организаций обособленных территорий, и т.п.

В рассматриваемом случае под видом установления порядка определения прилегающих территорий установлено лишь расстояние от ближайшей точки границы территории, на которой расположены детские, общеобразовательные, медицинские организации, физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения, до ближайших дверей торгового объекта, осуществляющего розничную продажу алкогольной продукции.

При таких данных Судебная коллегия полагает, что имеются основания для вывода о том, что Законом Краснодарского края № 1290-КЗ введены дополнительные ограничения в сфере розничной продажи алкогольной продукции, установленные под видом порядка определения прилегающих территорий. Между тем, иные ограничения, кроме предусмотренных Федеральным законом № 171-ФЗ, могут устанавливаться только федеральным законом.

Изложенное свидетельствует о противоречии федеральному законодательству пункта 2 статьи 6 оспариваемого Закона Краснодарского края и необходимости признания его недействующим.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Краснодарского краевого суда от 26 ноября 2008 года отменить в части отказа в удовлетворении требований о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими наименования, части 1 статьи 4, статьи 7 в части слов «напитки, содержащие тонизирующие компоненты», пункта 5 статьи 2 Закона Краснодарского края от 25 июля 2007 года № 1290-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, содержащих тонизирующие компоненты» на территории Краснодарского края», производство по делу в указанной части прекратить.

Решение Краснодарского краевого суда от 26 ноября 2008 года отменить в части отказа в удовлетворении требований о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим пункта 2 статьи 6 вышеуказанного Закона Краснодарского края и принять по делу новое решение об удовлетворении требований ЗАО «Алмакс» и ООО «СТЭВ» о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим пункта 2 статьи 6 Закона Краснодарского края от 25 июля 2007 года № 1290-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, содержащих тонизирующие компоненты, на территории Краснодарского края» с момента вступления решения суда в законную силу.

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи