



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 77-АПГ12-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

5 декабря 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего судьи Пирожкова В.Н.,
судей Калининой Л.А., Ерёменко Т.И.
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционным жалобам открытого акционерного общества «Пивоваренная компания «Балтика», Журавлёвой Е.А., А.А., Рустамова И.Т. о, Леликовой Е.И. на решение Липецкого областного суда от 21 августа 2012 года об оставлении без удовлетворения их заявлений о признании недействующим постановления Администрации Липецкой области от 2 мая 2012 года № 156 «О регулировании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой области» (в редакции постановления администрации Липецкой области от 1 июня 2012 года № 208).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя открытого акционерного общества «Пивоваренная компания «Балтика» Гайдукова А.В., представителей общества с ограниченной ответственностью «Визит», Журавлёвой Е.А., Рустамова И.Т. - оглы и Леликовой Е.И. – Харламовой А.В. и Ртищевой Т.С., поддержавших доводы апелляционных жалоб, представителей администрации Липецкой области Букреева Ю.С., Киреева Н.С. и Немцова А.Е., просивших решение суда первой инстанции оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение незаконным и необоснованным и поэтому подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

постановление Администрации Липецкой области от 2 мая 2012 года № 156 «О регулировании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой области» (в редакции постановления от 1 июня 2012 года № 208)

принято в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

В силу предписаний данного постановления не допускается розничная продажа алкогольной продукции:

« с 21-00 часов до 09-00 часов по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания (пункт 1);

в торговых объектах (за исключением ресторанов, баров, кафе), расположенных на расстоянии менее 50 метров от входа для покупателей до входа в следующие объекты: автостанции, железнодорожные станции; крупные автостоянки (более 50 мест); гаражные кооперативы; зоны рекреационного назначения (в границах территорий, занятых скверами, парками, городскими садами, пляжами; от границ береговой линии пруда, озера, водохранилища); действующие здания и сооружения, предназначенные для проведения религиозных обрядов; детские, образовательные, медицинские организации; спорта; оптовые и розничные рынки; вокзалы, аэропорты; военного назначения. В случае, если указанные объекты расположены на ограниченном земельном участке, имеющем ограждающие конструкции, реализация алкогольной продукции запрещается в торговых объектах, расположенных на расстоянии менее 50 метров от входа для покупателей в торговый объект до входа на ограниченный земельный участок, где осуществляется основной проход граждан. Расстояние между объектами определяется по кратчайшему пути или при наличии пешеходной зоны - по установленной пешеходной зоне. При пересечении пешеходной зоны проезжей частью расстояние определяется по пешеходному переходу (пункт 2). Требования этого пункта не распространяются на предприятия розничной торговли, осуществляющие реализацию алкогольной продукции в непрозрачной упаковке в отделе (помещении), изолированном от общего торгового зала, а также в случаях, когда на территории населенного пункта имеется только одна организация розничной продажи алкогольной продукции;

в торговых объектах, расположенных в нежилых помещениях многоквартирного жилого дома, вход для покупателей в которые организован с территории двора (пункт 3);

в местах проведения массовых общественно-политических и культурно-зрелищных мероприятий во время их проведения (пункт 4)».

Открытое акционерное общество «Пивоваренная компания «Балтика» (далее - ОАО «Пивоваренная компания «Балтика») обратилось в Липецкий

областной суд с заявлением о признании недействующим пункта 1 (в решении ошибочно указано «статья») приведённого выше постановления администрации Липецкой области от 2 мая 2012 года № 156 «О регулировании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой области» (в редакции постановления администрации Липецкой области от 1 июня 2012 года № 208), полагая, что установленный в этой норме запрет на продажу алкогольной продукции – пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, с содержанием этилового спирта 5 и менее процентов объёма готовой продукции, с 21 часа до 9 часов по местному времени противоречит статье 16 Федерального закона от 2 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации» (с последующими изменениями), пункту 5 статьи 5 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе».

В частности, в обоснование заявления указало, что федеральный законодатель наделяет органы государственной власти субъекта Российской Федерации полномочием устанавливать лишь дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции; при этом устанавливает переходный этап в регулировании розничной продажи пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, с содержанием этилового спирта 5 и менее процентов. Администрация Липецкой области, вводя запрет на продажу алкогольной продукции без каких-либо исключений, превысила тем самым нормотворческие полномочия субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования оборота алкогольной продукции. По мнению заявителя, такое нормотворчество органов государственной власти Липецкой области нарушает права заявителя на осуществление предпринимательской деятельности на законной основе.

Кроме того, с заявлениями о признании недействующим названного выше постановления Администрации Липецкой области обратились в Липецкий областной суд общество с ограниченной ответственностью «Визит» (далее – ООО «Визит»), Журавлёва Е. [REDACTED] А. [REDACTED], Леликова Е. [REDACTED] И. [REDACTED], Рустамов И. [REDACTED] Т. [REDACTED] о. [REDACTED], в обоснование заявления указывая на то, что Администрация Липецкой области не вправе была регулировать отношения, связанные с оборотом алкогольной продукции, поскольку это является прерогативой законодательного (представительного) органа государственной власти. Определение порядка определения границ

территорий, прилегающих к торговым объектам розничной продажи алкогольной продукции, а также установление требований к производственным, складским помещениям и стационарным торговым объектам, используемым для производства и оборота этилового спирта, алкогольной продукции, относится к полномочиям Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Ограничение времени продажи пива крепостью до 5 процентов и запрет на продажу пива в нестационарных торговых объектах до 1 января 2013 года нарушают права заявителей на осуществление предпринимательской деятельности, ограничивают конкуренцию предпринимательской деятельности

Администрация Липецкой области, возражая против удовлетворения заявленных требований ОАО «Пивоваренная компания «Балтика», ООО «Визит», Журавлёвой Е.А., Леликовой Е. И., Рустамова И. Т.- оглы, считала, что, принимая оспариваемое постановление, она действовала в соответствии с компетенцией, предоставленной субъекту Российской Федерации федеральным законодательством в области государственного регулирования оборота алкогольной продукции и Уставом Липецкой области, оспариваемое постановление прав заявителей не нарушает и направлено на защиту интересов населения Липецкой области.

Определением Липецкого областного суда от 15 августа 2012 года заявления ОАО «Пивоваренная компания «Балтика», ООО «Визит», Журавлёвой Е.А., Леликовой Е. И., Рустамова И. Т.- оглы объединены в одно производство.

Решением Липецкого областного суда от 21 августа 2012 года заявления ОАО «Пивоваренная компания «Балтика», ООО «Визит», Журавлёвой Е.А., Леликовой Е. И., Рустамова И. Т.- оглы оставлены без удовлетворения.

Отклоняя доводы заявителей о несоответствии оспариваемого постановления федеральному законодательству, суд первой инстанции, пришёл к выводу о том, что по вопросу регулирования оборота алкогольной продукции может быть принят не только закон, но и иной нормативный правовой акт, так как федеральное законодательство прямого запрета на нормативное регулирование оборота алкогольной продукции на территории субъекта Российской Федерации нормативным правовым актом органа исполнительной власти не содержит; Устав Липецкой области регулирование данного вопроса также не относит к исключительной компетенции Липецкого областного Совета депутатов; оспариваемый правовой акт принят в пределах полномочий главы администрации Липецкой области с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта и порядку принятия; предусмотренное оспариваемым правовым актом ограничение времени, мест и условий розничной продажи федеральному закону не противоречит и прав заявителей не нарушает.

В апелляционных жалобах ОАО «Пивоваренная компания «Балтика», Журавлёва Е.А., Леликова Е.И., Рустамов И.Т.- оглы просят решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, вынести новое решение, которым удовлетворить заявленные требования.

Заинтересованные лица своевременно и надлежащим образом извещены о месте и времени рассмотрения настоящего дела.

Изучив доводы апелляционных жалоб, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, соглашаясь с выводом суда о возможности установления на уровне субъекта Российской Федерации дополнительных ограничений времени, мест и условий розничной продажи алкогольной продукции, вместе с тем, исходя из характера и предмета спора, полагает, что данный вывод не свидетельствует о законности принятого судом первой инстанции решения.

Правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в редакции от 28 июля 2012 года).

Из содержания данного Федерального закона усматривается, что федеральный законодатель, включая законодательство субъектов Российской Федерации в систему правовых регуляторов в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации (статья 3), одновременно разграничил полномочия между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации и установил требования к производству и обороту данной продукции, в том числе к розничной продаже и потреблению (распитию) алкогольной продукции (статьи 6 и 16).

Так, согласно пункту 1 статьи 6 этого Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной продукции относятся: выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, ведение государственной регистрации выданных лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий; приём деклараций об объёме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, осуществление государственного контроля за их представлением; осуществление лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции; внесение предложений о разработке и реализации совместных программ производства и оборота этилового спирта, алкогольной и

спиртосодержащей продукции; внесение предложений о разработке и реализации совместных программ производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции (пункт 5 статьи 16 названного Федерального закона).

Очевидно, что данный запрет (равно, как и любой другой) обладает двойственной юридической природой, выполняет не только функцию правоохраны (направлен на защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечение безопасности), но и собственно функцию правоограничения. Поэтому адресованное федеральным законодателем органам государственной власти полномочие устанавливать запрет на розничную торговлю алкогольной продукции отнюдь не предполагает его (запрета) установления подзаконным актом субъекта Российской Федерации, что прямо вытекает из предписаний части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, в силу которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

Данное универсальное правило является обязательным к исполнению как федеральным законодателем, так и законодателем субъекта Российской Федерации в случае делегирования субъекту Российской Федерации полномочий по установлению запрета.

В Липецкой области запрет на продажу алкогольной продукции – пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, с содержанием этилового спирта 5 и менее процентов объема готовой продукции, с 21 часа до 9 часов по местному времени, а также запрет реализации в торговых объектах, расположенных на расстоянии менее 50 метров от входа для покупателей в торговый объект до входа на ограниченный земельный участок (пункты 1, 2, 3, 4 оспариваемого постановления), установлены постановлением Администрации Липецкой области, а не законом, как того требует федеральный законодатель, что является основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта несоответствующим федеральному законодательству и недействующим.

При рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснить порядок принятия нормативного правового акта, в частности: полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила их опубликования. Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять

решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (пункт 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд пришёл к выводу, что субъект Российской Федерации не лишён был возможности ввести дополнительные ограничения времени, условий и мест продажи алкогольной продукции в отношении пива и напитков, изготавливаемых на его основе, крепостью до 5 процентов до 1 января 2013 года, полагая, что каких-либо ограничений во времени вступления в силу абзаца второго пункта 5 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» федеральным законодателем не предусмотрено.

С таким выводом также согласиться нельзя.

В силу пункта 11 статьи 5 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» (в редакции от 20 июля 2012 года) требования абзаца седьмого пункта 2, абзаца первого пункта 5, абзаца третьего пункта 6 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» не применяются до 1 января 2013 года в отношении пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, с содержанием этилового спирта 5 и менее процентов объёма готовой продукции.

Из изложенного следует, что федеральный законодатель, допуская ограничение на розничную продажу алкогольной продукции, предусмотренное в статье 16 названного Федерального закона от 22 ноября 1995 года №171-ФЗ, при этом установил переходный период в реализации данного ограничения в отношении пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, с содержанием этилового спирта 5 и менее процентов объёма готовой продукции, являющийся по своей сути правовой гарантией соблюдения баланса частных и публичных интересов.

Введение же в действие оспариваемым постановлением дополнительного ограничения времени, условий и мест продажи алкогольной продукции в отношении пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, с содержанием этилового спирта 5 и менее процентов объёма готовой продукции, без учёта пункта 11 статьи 5 поименованного выше

Федерального закона от 18 июля 2011 года № 218-ФЗ фактически исключает переходный период и тем самым допускает несогласованность региональных и федеральных норм, и не исключает нарушение прав граждан как предпринимателей, в том числе возможность необоснованного привлечения их к административной ответственности.

При таком положении выводы суда о соответствии федеральному законодательству оспариваемого постановления являются неправильными, а решение – незаконным, в связи с чем оно подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявлений ОАО «Пивоваренная компания «Балтика», ООО «Визит», Журавлёвой Е.А., Леликовой Е.И., Рустамова И. Т.- оглы о признании недействующим постановления администрации Липецкой области от 2 мая 2012 года № 156 «О регулировании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой области» (в редакции постановления администрации Липецкой области от 1 июня 2012 года № 208).

Учитывая, что оспариваемый нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, Судебная коллегия полагает признать его недействующим с момента вступления в силу настоящего решения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 199, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Липецкого областного суда от 21 августа 2012 года отменить, вынести новое решение об удовлетворении заявленных требований открытого акционерного общества «Пивоваренная компания «Балтика», общества с ограниченной ответственностью «Визит», Журавлёвой Е. [REDACTED] А. [REDACTED], Рустамова И. [REDACTED] Т. [REDACTED] о. [REDACTED], Леликовой Е. [REDACTED] И. [REDACTED] о признании недействующим постановления администрации Липецкой области от 2 мая 2012 года № 156 «О регулировании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой области» (в редакции постановления администрации Липецкой области от 1 июня 2012 года № 208). Признать недействующим с момента вступления в силу настоящего решения постановление администрации Липецкой области от 2 мая 2012 года № 156 «О регулировании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой области» (в редакции постановления администрации Липецкой области от 1 июня 2012 года № 208).

Председательствующий
Судьи