ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 57-Г05-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

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

Председательствующего – судьи Манохиной Г.В.

судей Макарова Г.В. и Харланова А.В.

рассмотрела в судебном заседании от 30 марта 2005 года гражданское дело по заявлениям и.о. прокурора Белгородской области о признании недействующими положений части 2 ст.2 Закона Белгородской области от 28 октября 2004 года «О размещении объектов игорного бизнеса на территории области», ООО «Шпиль» о признании недействующим указанного Закона в полном объеме по кассационным представлению и жалобе заявителей на решение Белгородского областного суда от 22 декабря 2004 года, которым постановлено: «В удовлетворении заявления и.о. прокурора Белгородской области о признании недействующими положений ч.2 ст.2 Закона Белгородской области от 28 октября 2004 года «О размещении объектов игорного бизнеса на территории области», ООО «Шпиль» о признании недействующим указанного Закона в полном объеме – отказать».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Макарова Г.В., объяснения представителя ООО «Шпиль» Маняшина В.В. и представителей Белгородской областной Думы и Губернатора Белгородской

области Старцевой Л.И., Ускова О.Ю., Зюлина М.А. и Кудиновой А.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей кассационное представление прокурора подлежащим удовлетворению, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

28 октября 2004 года Белгородской областной Думой принят Закон Белгородской области «О размещении объектов игорного бизнеса на территории области».

И.о. прокурора Белгородской области, ООО «Шпиль» обратились в суд с вышеуказанными заявлениями, ссылаясь на то (прокурор), что положения части 2 ст.2 вышеназванного Закона, предусматривающие запрет размещения игорных заведений на рынках, в зданиях вокзалов, в учреждения культуры, а также в зонах, определенных п.1 ст.40 Градостроительного Кодекса противоречат ст.ст.1, 2 ГК РФ, ст.5 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», п. «б» п.4 Положения о лицензировании деятельности по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений, утвержденного Постановлением правительства РФ от 15 июля 2002 года №525, ст.7 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Игорный бизнес является предпринимательской деятельностью. В силу ст.ст.2, 3 ГК РФ регулирование вопросов предпринимательской деятельности осуществляется гражданским законодательством и относится к ведению Российской Федерации. Поскольку, согласно ст.26.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам ведения РФ, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями, но таких правовых актов и соглашений не принято, субъект РФ, издавая оспариваемый Закон, вышел за пределы своей компетенции. В нарушение ст.ст.2, 5, 17 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», п.4 Положения о лицензировании видов деятельности по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений, расширен перечень мест, где запрещено размещение объектов игорного бизнеса, что ограничивает самостоятельность субъектов предпринимательской деятельности. Статья 7 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» запрещает органам госвласти принимать акты, ограничивающие самостоятельность хозяйствующих субъектов. Просил признать оспариваемые нормы недействующими со дня их принятия.

Помимо указанных оснований (ООО «Шпиль»), считая свои интересы нарушенными, указало на то, что обжалуемый Закон издан с превышением компетенции в нормативном регулировании, установленной законодательством РФ и наделяет муниципальные органы полномочиями по регулированию игорного бизнеса, поскольку ч.1 ст.2 обязывает хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений, согласовывать размещение объектов игорного бизнеса с органами местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых они расположены, в соответствии с действующим законодательством. В связи с тем, что ст.6 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ст.5 Закона Белгородской области от 5 мая 1995 года «О местном самоуправлении в Белгородской области» не содержат полномочий органов местного самоуправления по регулированию игорного бизнеса, представитель заявителя полагает, что вышеприведенное положение Закона не соответствует федеральному законодательству и подлежит признанию недействующим в целом.

По делу постановлено приведенное выше решение.

В кассационных представлении и жалобе указывается о несогласии с решением суда, ставится вопрос о его отмене и принятии решения об удовлетворении требований соответственно каждого из заявителей.

В кассационном представлении прокурора указывается о несогласии с выводом суда о наличии у областного законодателя полномочий по введению ограничений в области размещении игорных заведений в целях защиты прав и свобод граждан. Оспариваемый акт не соответствует ст.ст.3, 4, 17 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и утвержденному Правительством РФ Положению о лицензировании деятельности по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений, ст.1, 209 ГК РФ, ст.ст.2, 6 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ст.ст.35, 39, 40 Градостроительного кодекса РФ, предусматривающих регулирование в сфере деятельности, которая может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам и здоровью граждан, а также размещение таких объектов и полномочий в этой части субъекту РФ не передано. Оспариваемым законом не соблюдается принцип единства экономического пространства в РФ и фактически устанавливается запрет на размещение игорных заведений в пределах населенных пунктов, порядок застройки которых определяется правовыми актами органов местного самоуправления. Судом не установлено, какие из указанных выше прав граждан нарушаются деятельностью игорных заведений в населенных пунктах области.

В кассационной жалобе ООО «Шпиль» наряду с указанными выше мотивами обжалования решения суда также отмечается, что правоотношения в сфере игорного бизнеса урегулированы федеральным

законодательством, необходимости нормативного регулирования игорного бизнеса на территории субъекта РФ нет. Приведенные в подтверждение вывода суда доказательства о защите прав и интересов граждан являются неубедительными. Обжалуемым законом расширены предусмотренные федеральным законодательством ограничения. Судом не правильно применены и истолкованы нормы права.

Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационных представления и жалобы, судебная коллегия не находит оснований для удовлетворения требований кассаторов.

При вынесении решения суд, сославшись на Декларацию прав ребенка от 1959 года, Конституцию РФ, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и нормы ГК РФ, исходил из того, что оспариваемый Закон регулирует правоотношения, возникающие при размещении объектов игорного бизнеса, и принят в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, что относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. На федеральном уровне специального закона, регулирующего правоотношения в сфере игорного бизнеса, до настоящего времени не принято и областной законодатель вправе был осуществить правовое регулирование в данной сфере. Доводы заявителей не могут быть признаны убедительными, так как урегулированные оспариваемым законом вопросы не сводятся к гражданскому законодательству. Закон о лицензировании предусматривает обязательное лицензирование игорной деятельности и регулирует отношения, возникающие между органами исполнительной власти, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования, а закон области этих отношений не регулирует, в связи с чем нет оснований считать, что последним расширен перечень мест, запрещенных федеральным законодательством для размещения объектов игорного бизнеса. Ссылка на закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» является несостоятельной так как игорный бизнес не подпадает под отношения товарного рынка. Оспариваемый закон принят компетентным органом в установленном порядке.

Судебная коллегия находит вывод суда первой инстанции по делу правильным, так как до настоящего времени общие правила организации и содержания игорных заведений на территории РФ не установлены и регулирование правоотношений в этой сфере не относится к исключительному ведению Российской Федерации. Регулируемые оспариваемым законом отношения касаются административных и градостроительных отношений, которые, как и защита прав и свобод человека и гражданина, находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов, а следовательно, могут регулироваться законодательством субъекта РФ.

Доводы кассационных представления и жалобы являются аналогичными мотивам обращения заявителей в суд, которые являлись предметом исследования и оценки суда. Судебная коллегия не может признать обоснованным довод кассаторов о том, что решение по делу вынесено при неправильном применении и толковании законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь ст.361 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

решение Белгородского областного суда от 22 декабря 2004 года оставить без изменения, а кассационные представление и.о.прокурора Белгородской области и жалобу ООО «Шпиль» - без удовлетворения.

Председательствующий Г.В.Манохина

Судьи Г.В.Макаров

А.В.Харланов

пг