ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Дело № 46-Г02-20

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

В составе председательствующего Кнышева В.П.
судей Корчашкиной Т.Е.
Нечаева В.И.

рассмотрела в судебном заседании от 24 сентября 2002 г. дело по заявлению прокурора Самарской области о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению п.3 ст.5 и п.2 ст.7 Закона Самарской области от 13.10.1998г. «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции на территории Самарской области»

по кассационному протесту прокурора Самарской области на решение Самарского областного суда от 17 июля 2002г., которым заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителя администрации Самарской области Солдатова А.Н. (довер. от 18.01.2002г. №1-49), заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., поддержавшей доводы протеста,

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

У С Т А Н О В И Л А :

Прокурор Самарской области обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению п.3 ст.5 и п.2 ст.7вышеназванного Закона области.

Согласно п.3 ст.5 обжалуемого Закона Самарской области лицензирование розничной торговли алкогольной продукции осуществляется органами местного самоуправления городов и районов области. Действие лицензии на право розничной торговли алкогольной продукции распространяется на территорию муниципального образования, выдавшего

лицензию.

По мнению прокурора, указанная норма Закона противоречит Федеральным законам "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции , "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" и ГК РФ.

В соответствии с п.10 ст.18 ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиротосодержащей продукции" (далее – Федерального закона) лицензии на розничную продажу алкогольной продукции выдаются субъектами Российской Федерации в установленном ими порядке с учетом положения настоящего Федерального закона. Полномочия на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции могут быть переданы субъектом РФ органам местного самоуправления в соответствии со ст.7 настоящего Федерального закона.

Пунктом 2 ст.7 того же Федерального закона предусмотрено, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

По мнению прокурора, органам местного самоуправления могут быть переданы лишь отдельные полномочия в области лицензирования розничной продажи алкогольной продукции, тогда как оспариваемым Законом Самарской области органам местного самоуправления переданы все полномочия по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции на неопределенный срок.

Кроме того, органы местного самоуправления не вправе осуществлять лицензирование розничной торговли (продажи) алкогольной продукции, поскольку п.10 ст.18 Федерального закона определено, что лицензии на данный вид деятельности выдают субъекты РФ.

Передача полномочий по вышеназванному лицензированию в полном объеме органам местного самоуправления и распространение действий лицензий только на территорию муниципального образования, по мнению прокурора, противоречит Гражданскому Кодексу РФ, поскольку в силу ч.3 п.1 ст.49 ГК РФ и п.4 ст.19 Федерального закона, действие лицензий должно распространяться на всю территорию Российской Федерации, исходя из единства экономического пространства РФ. Однако оспариваемым областным Законом действие лицензий, выданных органами местного самоуправления, ограничивается территорией муниципального образования, выдавшего лицензии.

Пункт 2 ст.7 областного Закона, возлагающий на органы местного самоуправления выполнение государственных полномочий, по мнению прокурора, также не соответствует федеральному законодательству и не подлежит применению.

Согласно данной норме закона органы местного самоуправления осуществляют на подведомственной им территории контроль за соблюдением организациями условий, предусмотренных лицензиями на право розничной торговли алкогольной продукции, и Правил розничной торговли алкогольной

продукции на территории РФ, утвержденных Правительством Российской Федерации, с учетом дополнительных условий, установленных настоящим Законом.

Пунктом 1 ст.7 Федерального Закона предусмотрено, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют лишь контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и за её качеством. Контроль за соблюдением лицензионных требований и условий федеральный законодатель на органы местного самоуправления не возлагает.

Также, по мнению прокурора, в нарушение требований федерального Закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" оспариваемым Законом не предусмотрена передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных государственных полномочий.

Согласно п.4 ст.6 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Представители Губернатора Самарской области и Самарской Губернской Думы в судебном заседании признали обоснованным заявление прокурора в отношении абзаца второго п.3 ст.5 Закона, установившего условие о действии лицензий на право розничной торговли алкогольной продукции только на территории муниципального образования, выдавшего лицензию.

В остальной части заявление прокурора считали необоснованным и не подлежащим удовлетворению.

Решением Самарского областного суда от 17.07.2002г. заявление прокурора Самарской области удовлетворено частично:

Признан не действующим и не подлежащим применению абзац 2 пункта 3 ст.5 Закона Самарской области от 13.10.98г. «0 государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции на территории Самарской области».

Самарская Губернская Дума и Губернатор области обязаны в течение месяца со дня вступления решения суда в силу отменить второй абзац п.3 ст.5 Закона Самарской области от 13.10.98г. № 26 - ГД, а также опубликовать сообщение о таком решении в средстве массовой информации - газете "Волжская Коммуна".

В кассационном протесте прокурора Самарской области поставлен вопрос об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении заявления прокурора в связи с неправильным применением норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы протеста, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для его удовлетворения.

Пунктом 3 статьи 5 обжалуемого закона области предусмотрено, что лицензирование розничной торговли алкогольной продукцией осуществляется

исполнительными органами местного самоуправления городов и районов области.

Действие лицензии на право розничной торговли алкогольной продукцией распространяется на территорию муниципального образования, выдавшего лицензию.

Суд, проанализировав федеральное законодательство, правомерно пришел к выводу о том, что указанная норма закона области в части, ограничивающей действие лицензии на право розничной торговли алкогольной продукцией, лишь территорией муниципального образования, выдавшего лицензию, противоречит ст.18 ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (в редакции ФЗ от 07.01.99г.) (далее – Федеральный закон), в соответствии с которой, действие выданных лицензий органами государственной власти субъектов Российской Федерации распространяется на территорию субъекта РФ или на территорию других субъектов РФ, с которыми данный субъект РФ, выдавший лицензии, имеет соответствующее соглашение.

В названной части решение суда никем не обжалуется.

В тоже время, по мнению прокурора, лицензии на розничную продажу алкогольной продукции должны выдаваться исключительно субъектами Российской Федерации, и обжалуемая норма не должна содержать возможность передачи всего объема полномочий в области розничной продажи алкогольной продукции, и в частности полномочия по выдаче лицензий, органам местного самоуправления, поскольку п.10 ст. 18 Федерального закона право на выдачу названных лицензий предусмотрено за субъектами Российской Федерации. А согласно ч.3 п.1 ст. 49 ГК РФ отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии), и, следовательно, лицензия выдается на определенный вид деятельности, который может осуществляться на всей территории Российской Федерации, а не может ограничиваться территорией муниципального образования.

С такими доводами кассационного протеста нельзя согласиться.

Право органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделять органы местного самоуправления полномочиями по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции закреплено в ст.ст.7, 18 (п.19) ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», а также следует из смысла п.4 ст.6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п.2 ст.132 Конституции Российской Федерации, согласно которым органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, и в том числе, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. При этом под оборотом понимается ее закупка (в том числе импорт), поставки (в том числе экспорт), хранение и розничная продажа (статья 2 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота …»).

Таким образом, розничная продажа является одним из видов

деятельности, связанных с оборотом алкогольной продукции, подлежащей лицензированию. Следовательно, полномочия по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции являются отдельными полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Доводы кассационного протеста прокурора о необходимости применения в данном случае статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации также не могут быть приняты во внимание. Указанная статья ГК РФ устанавливает, что юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, на основании специального разрешения (лицензии). Юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Решение об ограничении прав может быть обжаловано юридическим лицом в суд.

Необходимость получения лицензии на розничную продажу алкогольной продукции и распространение ее на территорию субъекта Российской Федерации или на территорию других субъектов Российской Федерации предусмотрена в статье 18 Федерального закона, что согласуется с положениями ст. 49 ГК РФ.

Следовательно, обжалуемый Закон Самарской области не противоречит вышеуказанным нормам федерального законодательства.

Нельзя согласиться и с доводом протеста о том, что решения органов местного самоуправления о выдаче лицензий не распространяют своего действия на территорию иных муниципальных образований, поскольку п.1 ст.44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами, расположенными на территории только данного муниципального образования.

Однако в данном случае имеет место не решение муниципальным образованием вопросов, отнесенных к его компетенции, а проведение лицензирования, связанного с осуществлением переданных ему государственных полномочий субъекта Российской Федерации.

Поэтому в силу прямого указания в пункте 1 статьи 18 Федерального закона действие лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, выданной органом местного самоуправления в порядке осуществления переданных ему государственных полномочий субъекта, должно распространяться на всю территорию субъекта Российской Федерации.

Поэтому вывод Самарского областного суда о том, что положение абзаца 2 п. 3 статьи 5 оспариваемого Закона, содержащее указание о действии выданных органом местного самоуправления лицензий лишь на территориях муниципальных образований, выдавших лицензию, противоречит Федеральному Закону, является правильным. Делегирование государственных полномочий Самарской области органам местного самоуправления не должно приводить к изменению содержания этих полномочий.

Доводы прокурора о том, что п.2 ст.7 Закона Самарской области "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции на территории Самарской области" противоречит положению п.1 ст.7 Федерального Закона, правомерно признаны судом не состоятельными, поскольку полномочия по осуществлению контроля за соблюдением лицензионных условий и требований являются составляющей частью полномочий по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции и раскрывают положения пункта 3 статьи 5 Закона Самарской области, конкретизируя объем делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий.

В качестве основания для признания Закона Самарской области противоречащим Федеральному законодательству, прокурор называл и то обстоятельство, что данный Закон области не содержит указание о передаче органу местного самоуправления необходимых для осуществления государственных полномочий материальных и финансовых ресурсов, т.е. фактически ставил вопрос о признании не соответствующей федеральному законодательству несуществующей в обжалуемом законе области нормы или об обязании включить данную норму в оспариваемый Закон области.

Однако данный довод не может служить основанием к отмене решения суда. Как указано выше, обжалуемые нормы Закона области в названной части приняты в соответствии с федеральным законодательством, ему соответствуют.

Согласно ст.10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

На основании подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

По смыслу приведенных правовых норм законодательный орган субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет законодательное регулирование. Органы законодательной и судебной власти самостоятельны и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга.

Таким образом, суд не вправе обязать законодательный орган субъекта Российской Федерации изменить, дополнить или принять какой-либо закон.

В силу ч.4 ст. 27 названного Федерального закона суд вправе лишь проверить по жалобе заинтересованных лиц соответствие норм закона субъекта Российской Федерации федеральному закону.

Довод прокурора о том, что дело было рассмотрено областным судом единолично в нарушение норм процессуального права, также является

необоснованным.

В соответствии со ст. 231 и ч.2 ст. 232 ГПК РСФСР, дела, перечисленные в статье 231 настоящего Кодекса, к которым относится и настоящее дело, рассматриваются судьей единолично.

Указанные нормы закона судом выполнены.

На основании вышеизложенного, решение Самарского областного суда принято в соответствии с действующим федеральным законодательством и основано на правильном применении норм материального и процессуального права.

При таких обстоятельствах оснований для отмены решения суда не имеется.

Руководствуясь ст. ст. 304, 305 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Самарского областного суда от 17 июля 2002 г. оставить без изменения, кассационный протест прокурора Самарской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи