



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 55-АПГ13-6

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

13 ноября 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Калининой Л.А. и Ксенофонтовой О.А. при секретаре Акулове Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционному представлению прокурора Республики Хакасия на решение Верховного Суда Республики Хакасия от 9 сентября 2013 года об отказе прокурору Республики Хакасия в удовлетворении заявления о признании части 2 статьи 7(1) Закона Республики Хакасия от 20 декабря 2005 года № 94-ЗРХ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Республики Хакасия» (с изменениями от 5 июля 2013 года) противоречащей федеральному законодательству, недействующей.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

### **у с т а н о в и л а :**

в соответствии с частью 1 статьи 7(1) Закона Республики Хакасия от 20 декабря 2005 года № 94-ЗРХ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Республики Хакасия» (с изменениями от 5 июля 2013 года) не допускается розничная продажа алкогольной продукции в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма,

занятий физической культурой и спортом, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли.

Согласно части 2 этой же статьи Правительство Республики Хакасия в случае введения режима чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера на территории Республики Хакасия вправе устанавливать дополнительные локальные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

Прокурор Республики Хакасия обратился в суд с заявлением о признании недействующей части 2 статьи 7(1) Закона Республики Хакасия от 20 декабря 2005 года № 94-ЗРХ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Республики Хакасия» (с изменениями от 5 июля 2013 года), ссылаясь на то, что она противоречит федеральному законодательству.

Заявление мотивированно тем, что наделение оспариваемым положением Правительства Республики Хакасия полномочиями по установлению ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, в случае введения режима чрезвычайной ситуации, противоречит статье 55 Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», из положений которого, по мнению прокурора, следует, что такое полномочие, как введение ограничения розничной продажи алкогольной продукции в случае введения режима чрезвычайной ситуации, высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации не предоставляется. Кроме того, по утверждению прокурора, законодатель, закрепив в оспариваемом положении право Правительства Республики Хакасия устанавливать дополнительные локальные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции в случае введения режима чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера на территории Республики Хакасия без приведённого в абзаце первом 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 и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» изъятия в отношении организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, и магазинов беспошлинной торговли,

законодательный орган Республики Хакасия вышел за пределы предоставленных полномочий.

Представители Верховного Совета Республики Хакасия Германова Е.С., Новопашина Е.В. возражали против удовлетворения заявления.

Решением Верховного Суда Республики Хакасия от 9 сентября 2013 года заявление прокурора Республики Хакасия оставлено без удовлетворения.

В апелляционном представлении прокурор просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, и принять новое решение, которым заявленные требования прокурора удовлетворить в полном объеме.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционных жалобы, представления, и вправе в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объеме (статья 327<sup>1</sup> Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под законностью, как это следует из содержания статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодатель понимает правильное рассмотрение и разрешение дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционного представления, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение суда первой инстанции не подлежащим отмене.

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» (с изменениями от 27 июля 2013 года).

Из содержания названного Федерального закона следует, 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) и разграничивая полномочия между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (статья 6), одновременно установил требования к производству и обороту данной продукции, в том числе к розничной продаже и потреблению (распитию) алкогольной продукции (статьи 16, 26).

Согласно статье 26 Федерального закона 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» (с изменениями от 27 июля 2013 года) запрещена розничная продажа алкогольной продукции с нарушением требований статьи 16 этого Федерального закона, в которой приведены особые требования к розничной продаже и потреблению (распитию) алкогольной продукции.

В свою очередь, в части 5 статьи 16 установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции с 23 часов до 8 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, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспроцентной торговли.

При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, включая полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

В силу Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация – это обстановка на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей; зона чрезвычайной ситуации – это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация (абзацы первый и четвёртый статьи 1).

При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций орган государственной власти или должностное лицо, определённые пунктами 3 и 4 статьи 4.1 названного Федерального закона, может определять руководителя работ по

власти или должностное лицо, определённые пунктами 3 и 4 статьи 4.1 названного Федерального закона, может определять руководителя работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, который несёт ответственность за проведение этих работ в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации, и принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации; приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на её территории; осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации её негативного воздействия (пункты «а», «б», «в», «г», «д» части 5 статьи 4 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

При таком положении региональный законодатель, обуславливая режимом чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера возможность введения Правительством Республики Хакасия дополнительного ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, включая полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, действовал правомерно, компетенции в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной продукции, предоставленной федеральным законодательством, не превысил.

Оспариваемое правовое регулирование не может рассматриваться и как нарушение прав граждан. Будучи направленным на защиту нравственности, здоровья и безопасности граждан, оно является социально оправданным и согласуется с целями государственного регулирования оборота алкогольной продукции, регламентированными в статье 1 Федерального закона 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» (с изменениями от 27 июля 2013 года).

Учитывая особые требования к розничной продаже и потреблению (распитию) алкогольной продукции, предусмотренные статьёй 16 Федерального закона 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» (с изменениями от 27 июля 2013 года), нет оснований и для выводов о нарушении прав субъектов предпринимательской

деятельности, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, на чём фактически настаивает в апелляционной жалобе прокурор.

Во всяком случае анализ оспариваемой нормы в её взаимосвязи с данной федеральной нормой показывает, что цели и задачи введения правоограничений и запрета продажи алкогольной продукции, предусмотренного федеральным законодателем, не изменяются, а объём и границы правоограничений и запрета, вводимых региональным законодателем, не расширяются.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что оспариваемое прокурором положение не требует обязательного введения дополнительных ограничений и запрета продажи алкогольной продукции в условиях чрезвычайной ситуации; по смыслу оспариваемой нормы, они могут быть введены, если это действительно необходимо, т.е. как исключительная мера, на что указывает термин «вправе».

Важной частью оспариваемого положения является и «порядок введения» дополнительных правоограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, включая введение полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции.

Из буквального толкования весьма ясно следует, что оно вводится локально, что не предполагает введения абсолютный запрет продажи алкогольной продукции на всей территории субъекта Российской Федерации в условиях чрезвычайной ситуации.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 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 Верховного Суда Республики Хакасия от 9 сентября 2013 года оставить без изменения, апелляционное представление прокурора Республики Хакасия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи