Усачёв С.А.,
руководитель Службы Республики Коми
по лицензированию,
председатель Регионального отделения
Ассоциации юристов России
в Республике Коми

Некоторые проблемы правового регулирования
полномочий субъекта РФ в области ограничений оборота алкогольной продукции

Тема статьи выбрана автором не случайно. Актуальность проблем в области производства, оборота и потребления алкогольной продукции нельзя преувеличить. Порядок в обществе и пополнение доходной части бюджетов всех уровней относится к числу основополагающих проблем, от решения которых во многом зависит социально-экономическая обстановка в стране. Одним из реальных источников финансовых поступлений в казну являются налоговые платежи от производства и реализации алкоголя. Эта сфера экономики по-прежнему остается наиболее высокодоходной, но не всегда прозрачной.

Ослабление системы государственного управления, а также утрата рычагов регулирования и жесткого контроля за работой этой отрасли в процессе разгосударствления, привели к ее криминализации и резкому сокращению легального налогооблагаемого сектора. В незаконном обороте алкогольной продукции участвует множество субъектов от индивидуальных предпринимателей и нелегальных производителей до государственных предприятий. Незаконное производство и оборот алкогольной продукции остается острой социально-экономической проблемой.

Другой острой проблемой рассматриваемой сферы является чрезмерное потребление алкогольной продукции в России.

В Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2009 N 2128-р, приведены такие данные: «В России в 1914 - 1917 годах по сравнению с Европой был самый низкий уровень потребления алкогольной продукции - 0,83 литра абсолютного алкоголя (безводного спирта) в расчете на душу населения, но с середины 1970-х годов началось существенное увеличение ее потребления. К началу 1990-х годов потребление учтенной алкогольной продукции на душу населения составило 5,4 литра абсолютного алкоголя (безводного спирта) в год, а к 2008 году оно возросло до 10 литров, то есть в 1,8 раза.

Однако, с учетом не разрешенных к потреблению спиртосодержащей продукции и крепких спиртных напитков домашней выработки, фактическое потребление алкогольной продукции на душу населения в настоящее время составляет около 18 литров в год.

По оценкам экспертов Всемирной организации здравоохранения, превышение допустимого уровня потребления алкогольной продукции (из расчета 8 литров абсолютного алкоголя (безводного спирта) в год на душу населения) является крайне опасным для здоровья нации и потребление сверх данного предела каждого литра отнимает 11 месяцев жизни у мужчин и 4 месяца у женщин.».

Выводы, к которым приходят авторы вышеприведенной Концепции, таковы - «алкоголизм как один из факторов демографического и социального кризиса в России представляет собой общенациональную угрозу на уровне личности, семьи, общества, государства».

Обозначенные проблемы предполагается решать, в том числе, и правовым регулированием - установлением жесткого контроля за производством и оборотом алкогольной продукции и введением ограничений на розничную продажу алкоголя, которые, в соответствии с разработанной государственной политикой, заключаются в сокращении мест и времени продажи алкогольной продукции. Безусловно, выбранная стратегия является правильной, но в настоящее время в законодательстве существует ряд проблем, которые снижают эффективность выработанных управленческих решений. Остановимся на них более подробно.

Прежде всего, рассмотрим законодательство, регулирующее ограничения оборота и потребления алкогольной продукции.

В соответствии с ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Согласно этому конституционному нормативному положению ограничения в области оборота и потребления алкогольной продукции установлены Федеральным законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее по тексту – Федеральный закон).

Федеральным законом установлен ряд ограничений в области оборота и потребления алкогольной продукции. Мы остановимся на тех из них, которые касаются ограничений по времени, местам розничной продажи и потребления алкогольной продукции.

Все указанные выше ограничения сформулированы в статье 16 Федерального закона и их можно разбить на группы.

К первой группе отнесем ограничения, установленные для мест продажи.

Соответственно это запреты на розничную продажу алкогольной продукции:

а) в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях;

б) в организациях культуры, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании ими услуг общественного питания;

в) на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, на остановочных пунктах его движения (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;

г) на оптовых и розничных рынках, на вокзалах, в аэропортах, в иных местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности, определенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Указанные ограничения действуют также на прилегающих к таким местам территориях;

д) на объектах военного назначения и на прилегающих к ним территориях;

е) в нестационарных торговых объектах.

Запрет на розничную продажу алкогольной продукции в местах, указанных в пунктах г) и е), не распространяется на розничную продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более чем 16,5 процента объема готовой продукции, осуществляемую организациями, и на розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемую индивидуальными предпринимателями, при оказании этими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, а также на розничную продажу алкогольной продукции, осуществляемую магазинами беспошлинной торговли.

К прилегающим территориям, указанным в этой группе ограничений, относятся земельные участки, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям и границы которых определяются решениями органов местного самоуправления в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации №1425 от 27.12.2012г.

Ко второй группе ограничений отнесем ограничения, установленные для мест потребления (распития) алкогольной продукции.

В соответствии с пунктом 3 статьи 16 Федерального закона запрещается потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, указанных в первой группе ограничений, перечисленных выше и в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (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 потребления (распития) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, потребления (распития) пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, приобретенных у индивидуальных предпринимателей, при оказании этими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг.

И, наконец, к третьей группе ограничений отнесем ограничения по времени розничной продажи алкогольной продукции.

Пунктом 5 статьи 16 Федерального закона установлено, что не допускается розничная продажа 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, 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.

Абзацем 2 пункта 5 статьи 16 Федерального закона предусмотрено, что 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.

Установление этого полномочия вызвало критику со стороны теоретиков и породило волну регионального законотворчества, которое активно оспаривается в судебном порядке.

Можно обозначить эту ситуацию как проблему и, рассмотрев ее с разных позиций, указать на положительные и отрицательные стороны сложившейся правовой конструкции.

В материалах к законопроекту № 484412-5 «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" и признании утратившим силу Федерального закона "Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе"», которым была внесена поправка по наделению субъектов РФ полномочиями по установлению дополнительных ограничений, нет обоснованной аргументации установления такого полномочия.

В пояснительной записке к законопроекту приводиться следующий аргумент: в целях снижения масштабов потребления алкогольной продукции и пива, для профилактики алкоголизма в Российской Федерации законопроектом предлагается субъектам Российской Федерации предоставить право на установление дополнительного ограничения времени и мест продажи указанной продукции, вплоть до полного запрета.

В заключении Общественной палатой Российской Федерации на законопроект высказывается замечание о том, что вышеназванное полномочие необходимо было бы внести в статью 6 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» Федерального закона, а не встраивать это нормативное положение в статью 16 «Особые требования к розничной продаже и потреблению (распитию) алкогольной продукции», однако, это замечание как не принципиальное не учтено законодателем.

В статье «Новейшее законодательство о регулировании производства и оборота алкогольной продукции: от мелких ошибок к серьезным порокам» авторы критикуют установление в Федеральном законе права субъектов на ограничения мест и времени розничной продажи алкогольной продукции, утверждая следующее: «……никаких последствий полного запрета по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации Закон об обороте алкогольной продукции для конкретного хозяйствующего субъекта, получившего лицензию, не предусматривает, несмотря на то, что лицензия выдается государством и государственная пошлина за право осуществления розничной продажи алкогольной продукции уплачивается этой организацией в полном объеме (за все 365/366 дней в году)……

С учетом того обстоятельства, что пределы усмотрения субъектов Российской Федерации в данной части не определены (в особенности относительно полного запрета), то риски неконтролируемого регионального нормотворчества не просто возвращаются, но и усиливаются. Без учета основополагающей нормы части 3 статьи 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Невзирая на то, что в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Гражданского кодекса РФ установлено, что гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.»

И действительно, опасения высказанные авторами вышеприведенной статьи, получили свое подтверждение.

По рассматриваемому вопросу сложилась определенная судебная практика. Судебные решения можно разделить по содержащимся выводам, которые дают толкование нормативных положений Федерального закона.

Ряд судебных решений касаются оспаривания нормативных правовых актом органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые приняты не в форме закона. Решения судебных органов определяют, что дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, могут быть установлены только законом субъекта Российской Федерации.

Так, в Определении Верховного Суда РФ от 05.12.2012 по делу №77-АПГ12-2 (КонсультантПлюс) установлено, 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.».

 Самым сложным в наделении субъектов Российской Федерации правом на установлении дополнительных ограничений является вопрос о пределах правового регулирования установления этих запретов. Что же нам говорит по этому поводу судебная практика?

Определением Верховного Суда РФ от 21.11.2012 по делу №1-АПГ12-14, например, установлено, что субъекты Российской Федерации не могут на основании делегированного им права на введение ограничений устанавливать помимо установленного Федеральным законом дополнительный объект правового регулирования. В данном случае законом Архангельской области N 182-14-ОЗ "О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" вводился запрет на розничную продажу спиртных напитков с содержанием этилового спирта от 0,5 процента до 9 процентов объема готовой продукции, винных напитков с содержанием этилового спирта от 1,5 процента до 9 процентов объема готовой продукции и напитков, изготавливаемых на основе пива (пивных напитков). В Федеральном законе отсутствует указанный выше вид спиртных и винных напитков в качестве обособленной, нормативно определенной категории (вида) алкогольной продукции, оборот которой, в том числе розничная продажа, может регулироваться в Российской Федерации.

Другие судебные решения устанавливают, что субъекты Российской Федерации не имеют права вводить ограничения по времени розничной продажи алкогольной продукции для категории субъектов, которые в соответствии с Федеральным законом выведены в особую категорию, на которую не распространяется ряд ограничений, установленных Федеральным законом.

Для примера обратимся к определению Верховного Суда РФ от 12.12.2012 по делу № 74-АПГ12-19, в соответствии с которым признано противоречащим федеральному законодательству установление Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 21 сентября 2010 года № 265 запрета на розничную продажу алкогольной продукции для всех экономических субъектов без каких-либо исключений. Это не соответствует требованиям абзаца первого пункта 5 статьи 16 Федерального закона от 11 ноября 1995 года №171-ФЗ, поскольку предусмотренные им ограничения не касаются организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, и магазинов беспошлинной торговли.

Аналогичное решение принято и по делу № А64-6130/2012 постановлением ФАС Центрального округа от 11.02.2013г.

Определенным диссонансом к приведенным выше судебным решениям является постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 07.10.2013 по делу N А32-2671/2013.

По рассматриваемому делу оспаривалась законность установления Законом Краснодарского края от 04.06.2012 N 2497-КЗ "Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков" (далее - Закон N 2497-КЗ) полного запрета на розничную продажу на территории Краснодарского края слабоалкогольных тонизирующих напитков (статья 5 Закона N 2497-КЗ) и ограничения с 01.07.2012 розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков в виде недопущения их продажи несовершеннолетним, в детских, образовательных и медицинских организациях, в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием подростков и молодежи.

Суд, рассмотрев материалы дела, пришел к следующему выводу: установление Федеральным законом возможности введения полного запрета на розничную реализацию алкогольной продукции не исключает возможность введения запрета на розничную реализацию отдельного вида алкогольной продукции, исходя из целей защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан.

Таким образом, из рассмотренных материалов можно сделать следующие выводы.

В силу абзаца второго пункта 5 статьи 16 Федерального закона субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции по времени, или по времени в определенных местах, или по времени при определенных условиях, когда розничная продажа алкогольной продукции в это время в этих местах и при каких то условиях недопустима. При этом, основываясь на приводимом выше судебном решении, установление таких ограничений должно быть основано на конституционной норме – только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

При принятии ограничений законом субъекта РФ, конечно, должны учитываться и интересы субъектов предпринимательской деятельности. Торговый объект, осуществляющий реализацию товаров продовольственной группы и не имеющий лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, к сожалению, в нынешних условиях будет находиться на грани экономической рентабельности, что приведет к закрытию или смене рода деятельности. Аналогичная перспектива грозит и любому предприятию общественного питания, не имеющему лицензии на розничную продажу алкогольной продукции. В силу статьи 16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, в таких случаях необходимо законодательно урегулировать вопрос компенсации ущерба субъектам предпринимательской деятельности.

Список нормативных правовых актов и иных источников.

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч.I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 1994. - №32. – Ст. 3301.

3. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. - №48. – Ст. 4553.

4.«Новейшее законодательство о регулировании производства и оборота алкогольной продукции: от мелких ошибок к серьезным порокам» /"Торговое право", 2011, № 3/ Д.Л. ЩУР, А.А. КАРТАШОВА.(КонсультантПлюс).

5. «Гражданско-правовая ответственность органов власти и их должностных лиц за ущерб, причиненный правомерными действиями» /"Юрист", 2013, N 12/ И.Е. Кабанова.