



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

15.12.15 № 6767-1/15-22-0-6

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности
В.С. Рябову

**Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменений в отдельные областные законы в сфере
регулирования вопросов розничной продажи слабоалкогольных
тонизирующих и безалкогольных тонизирующих напитков на территории
Ленинградской области»
Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
В.С. Петровым
Первое чтение**

Правовое управление, рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в сфере регулирования вопросов розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен в соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и не противоречит требованиям действующего законодательства РФ.

Вместе с тем, полагаем необходимым сообщить следующее.

1. Законопроектом предлагается внести изменения в областной закон от 12.05.2015 № 45-оз «О регулировании отдельных вопросов розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областные законы «Об обеспечении реализации полномочий органов государственной власти Ленинградской области и органов местного самоуправления в сфере регулирования оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Ленинградской области» и «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 45-оз) с целью исключения установленного в настоящее время запрета розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков на территории Ленинградской области.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что он разработан в целях приведения областного законодательства в соответствие с требованиями федерального законодательства. В качестве обоснования указанного утверждения приводится позиция Верховного суда РФ, сформулированная в апелляционном определении от 16.09.2015 № 83-АПГ15-6, согласно которой полномочия по установлению ограничений розничной продажи отдельных видов алкогольной продукции у органов государственной власти субъектов РФ отсутствуют. Указанным определением, вынесенным после принятия областного закона № 45-оз, оставлено в силе решение Брянского областного суда от 06.05.2015, в соответствии с которым признан недействующим пункт 2 статьи 6.2 Закона Брянской области от 29.02.2012 № 8-3 «О регулировании отдельных вопросов в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Брянской области». Данной нормой был установлен запрет на розничную продажу на территории Брянской области алкогольной продукции с содержанием этилового спирта от 1,2 процента до 9 процентов объема готовой продукции и одновременно кофеина и (или) других тонизирующих веществ (гингозидов, элеутерозидов, схизандрина и подобных им тонизирующих веществ) в количестве не менее 15,1 миллиграмма в 100 миллилитрах данной продукции.

Обращаем внимание, что на момент принятия областного закона № 45-оз судебная практика по данной категории дел была представлена Определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 03.03.2014 № ВАС-17535/13. В рамках указанного дела в порядке надзора рассматривалось заявление Федеральной антимонопольной службы РФ о признании недействующими статей 5 и 6 Закона Краснодарского края от 04.06.2012 № 2497-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков» (далее - Закон № 2497-КЗ), как несоответствующих пункту 3 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и подпункту «б» пункта 4 статьи 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ». Статьей 5 Закона № 2497-КЗ установлен запрет на розничную продажу на территории Краснодарского края слабоалкогольных тонизирующих напитков, а статьей 6 введены ограничения на розничную продажу безалкогольных тонизирующих напитков.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, Высший Арбитражный Суд РФ сделал вывод, что Законодательное Собрание Краснодарского края, установив запрет розничной реализации слабоалкогольных тонизирующих напитков, действовало в рамках своей компетенции, и указанная норма соответствует части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» и подпункту «б» пункта 4 статьи 15 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ».

Арбитражным судом Краснодарского края в решении от 01.07.2013 по делу № А32-2671/2013 (далее – решение от 01.07.2013) не был принят довод

о том, что орган государственной власти субъекта РФ не вправе вводить запрет на розничную продажу отдельного вида алкогольной продукции, как не основанный на системном толковании норм Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ). В указанном решении отмечалось, что «вводя возможность введения полного запрета на розничную реализацию алкогольной продукции, Федеральный закон № 171-ФЗ не содержит нормы на введение запрета, на розничную реализацию отдельного вида алкогольной продукции исходя из целей защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан».

Кроме того, в решении от 01.07.2013 указывалось, что употребление тонизирующих напитков, пусть даже и соответствующих ГОСТам, может повлечь причинение вреда здоровью несовершеннолетним гражданам, а также отмечалось, что оспариваемый Закон № 2497-КЗ принят по вопросу, находящемуся в совместном ведении РФ и субъектов РФ и в пределах полномочий в соответствии с Конституцией РФ (пункты «б», «ж», «к» части 1 статьи 72 – координация вопросов здравоохранения; защита семьи; административное законодательство), Федеральным законом № 171-ФЗ, Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

На основании изложенного Высший Арбитражный Суд РФ не усмотрел оснований для передачи дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ для пересмотра оспариваемых судебных актов в порядке надзора.

Следует отметить, что в настоящее время Закон № 2497-КЗ применяется на территории Краснодарского края в полном объеме; соответственно, продолжает действовать и запрет на осуществление розничной продажи на территории края слабоалкогольных тонизирующих напитков.

Запрет розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков установлен также во многих других субъектах Российской Федерации, в том числе в Санкт-Петербурге (статья 5-1 Закона Санкт-Петербурга от 10.02.2014 № 50-5 «Об обороте алкогольной и спиртосодержащей продукции в Санкт-Петербурге»).

Содержащийся же в апелляционном определении Верховного Суда РФ от 16.09.2015 вывод об отсутствии у органов государственной власти субъекта РФ полномочий по установлению запрета на розничную продажу одного вида алкогольной продукции является, по мнению правового управления, недостаточно обоснованным, поскольку статьей 16 Федерального закона № 171-ФЗ установлены особые требования к розничной продаже алкогольной продукции (в том числе определенные запреты и ограничения); при этом согласно пункту 5 указанной статьи, органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной

продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

Таким образом, по мнению Верховного Суда РФ, субъект РФ может запретить розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков путем установления общего запрета на розничную продажу всей алкогольной продукции на территории субъекта РФ, однако при этом он лишен возможности установить частный запрет на продажу только слабоалкогольных тонизирующих напитков.

Следует отметить, что российская правовая система основана на применении законодательной, а не прецедентной практики. Соответственно, решение Верховного Суда РФ от 16.09.2015 обязательно к исполнению только в отношении Закона Брянской области от 29.02.2012 № 8-3 «О регулировании отдельных вопросов в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Брянской области».

Вместе с тем, учитывая, что в судебной практике решения вышестоящих судов часто принимаются во внимание при разрешении споров, полагаем целесообразным с целью исключения вероятности признания областных законов недействующими вступившим в законную силу решением суда, рассмотреть возможность исключения полного запрета розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков на территории Ленинградской области.

Дополнительно информируем, что 10.09.2015 депутатами А.Г. Аксаковым, В.Ф. Звагельским в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (№ 879315-6), направленный на выделение слабоалкогольных тонизирующих напитков в качестве самостоятельного объекта правового регулирования в целях реализации органами государственной власти субъектов РФ полномочия по установлению ограничения розничной продажи такой продукции. Законопроект № 879315-6 наделяет органы государственной власти субъектов РФ полномочиями по установлению ограничения времени, условий и мест розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков.

2. Законопроект нуждается в правке юридико-технического характера. В частности, пункт 2 статьи 1 законопроекта полагаем необходимым изложить в следующей редакции:

«Преамбулу изложить в следующей редакции: «Настоящий областной закон устанавливает ограничения в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков в соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов населения Ленинградской области».

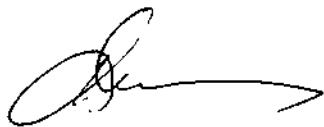
Обращаем внимание, что в соответствии с частью 4 статьи 2 областного закона от 16.02.2015 № 5-оз «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» заключение об оценке регулирующего воздействия законопроекта должно быть рассмотрено Законодательным собранием Ленинградской области до принятия законопроекта во втором чтении.

В соответствии с пунктом 3 статьи 31 Устава Ленинградской области представленный законопроект должен рассматриваться Законодательным собранием Ленинградской области при наличии заключения Губернатора Ленинградской области.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенные факторы не выявлены.

Указанные замечания не препятствуют рассмотрению законопроекта в первом чтении.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин