Дело \*\*\*а-451/2018

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

18.06.2018  г. Барнаул

Алтайский краевой суд в составе:

председательствующего судьи Запаровой Я.Е.

при секретаре Морозовой А.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Алтайского края в защиту интересов Российской Федерации, неопределенного круга лиц к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании недействующим в части Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Алтайского края»,

УСТАНОВИЛ:

ДД.ММ.ГГ Губернатором Алтайского края подписан Закон \*\*\* «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Алтайского края», который согласно преамбуле устанавливает основы розничной продажи алкогольной продукции на территории Алтайского края, регулирует отношения, не находящиеся в ведении федеральных органов государственной власти, и принят в соответствии с Федеральным законом от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта (распития) алкогольной продукции».

Законом Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О внесении изменений в закон Алтайского края "О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Алтайского края" указанный нормативный правовой акт дополнен статьей 7-1, устанавливающей особые требования к розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

В соответствии с частью 2 статьи 7-1 Закона от ДД.ММ.ГГ (в редакции Закона от ДД.ММ.ГГ) розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания осуществляется в объектах организации общественного питания, соответствующих требованиям межгосударственного стандарта ГОСТ \*\*\* "Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования".

Прокурор Алтайского края обратился в суд с административным исковым заявлением о признании недействующей части 2 статьи 7-1 Закона от ДД.ММ.ГГ (в редакции Закона от ДД.ММ.ГГ) как противоречащей статье 16 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее по тексту – Федеральный закон от ДД.ММ.ГГ \*\*\*), не содержащей требования относительно соответствия объектов общественного питания межгосударственному стандарту ГОСТ \*\*\* "Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования". Кроме того, приказом Росстандарта от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «Об утверждении межгосударственного стандарта» указанный межгосударственный стандарт введен в действие с ДД.ММ.ГГ в качестве национального стандарта для добровольного применения, а часть 2 статьи 27 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон \*\*\*) допускает применение ссылок на национальные стандарта в нормативных правовых актах только в целях обеспечения выполнения технических и функциональных требований нормативного правового акта и в случае, если Правительство Российской Федерации, заинтересованные федеральные исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», иные заинтересованные государственные корпорации уполномочены на установление соответствующих требований, то есть, вводя Законом обязательное применение на территории края вышеназванного межгосударственного стандарта, подлежащего исполнению в Российской Федерации на добровольной основе, законодательный орган субъекта Российской Федерации вышел за пределы предоставленных ему законом полномочий. Ссылаясь на статьи \*\*\* Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статьи \*\*\* Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор просит признать недействующей часть 2 статьи 7-1 Закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* (в редакции Закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*) со дня вступления решения суда в законную силу.

В судебном заседании прокурор прокуратуры Алтайского края <данные изъяты> административные исковые требования поддержала.

Представитель административного ответчика Алтайского краевого Законодательного собрания <данные изъяты> возражала против удовлетворения административных исковых требований по доводам письменных возражений, согласно которым Федеральный закон от ДД.ММ.ГГ \*\*\*, регулируя в статье 16 вопросы ограничения мест розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания и устанавливая при этом требования к объектам общественного питания, определяет исчерпывающий перечень типов объектов общественного питания, в которых разрешена розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. При этом не дается правового понятия данному термину, а также не определяются классификационные признаки указанных типов объектов общественного питания. Вопреки позиции прокурора о противоречии оспариваемой нормы федеральному законодательству, Законом от ДД.ММ.ГГ \*\*\* (в тексте возражений опечатка в реквизитах акта) перечень типов объектов общественного питания не уменьшается, не установлено данной нормой по сравнению со статьей 16 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* и дополнительных ограничений по местам розничной продажи данного вида продукции. Приведение в части 2 статьи 7-1 Закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* ГОСТ \*\*\* «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования» соответствует частям 2,3 статьи 27 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О стандартизации в Российской Федерации», пункту 2 статьи 1 Закона Российской Федерации от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О защите прав потребителей», пункту 3 Правил оказания услуг общественного питания, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от ДД.ММ.ГГ \*\*\*. Заявление прокурора о нарушении принципа добровольности применения документа по стандартизации необоснованно, поскольку обязанность исполнителя определять типы мест общественного питания в соответствии с государственным стандартом, соблюдать установленные в государственных стандартах обязательные требования безопасности услуг для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества предусмотрена вышеуказанными Правилами оказания услуг общественного питания в соответствии с частями 1,3 статьи 26 Федерального закона \*\*\*.

Выслушав участников судебного заседания, исследовав материалы дела, суд приходит к следующим выводам.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второйconsultantplus://offline/ref=\*\*\* настоящий статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2,5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ\*\*\* "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон \*\*\*) установлено, что деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципами верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона \*\*\* к основным полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Согласно пунктам 1,2 статьи 1 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* настоящий федеральный закон устанавливает правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации, регулирует отношения, связанные с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, и отношения, связанные с потреблением (распитием) алкогольной продукции.

Законодательство о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, а также принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 3 Федерального закона \*\*\*).

Закон Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*, регулирующий отдельные вопросы розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания, принят в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Порядок принятия Закона в первоначальной редакции и Закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*, которым введена оспариваемая прокурором норма, соответствует пункту 1 статьи 67, подпункту 2 пункта 1 статьи 73 Устава (Основного закона) Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* (далее - Устав Алтайского края), пункту 1 статьи 1, статьям 4 и 8, пункту 1 статьи 18Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в части полномочий принявшего акты органа и формы нормативного правового акта.

Алтайским краевым Законодательным Собранием представлены доказательства принятия оспариваемого нормативного правового акта и внесения в него изменений большинством голосов от установленного числа депутатов в соответствии с пунктом 2 статьи 18 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании», статьями 40, 45, 46, 46?, 49 и пунктом 1 статьи 52 Регламента Алтайского краевого Законодательного Собрания, принятого постановлением Алтайского краевого Совета народных депутатов от ДД.ММ.ГГ \*\*\* (в редакции норм, действовавших соответственно на дату принятия Законов от ДД.ММ.ГГ \*\*\* и ДД.ММ.ГГ \*\*\*), с учетом установленной частью 1 статьи 68 Устава Алтайского края численности законодательного (представительного) органа (68 депутатов).

В соответствии с требованиями статьи 74 Устава Алтайского края, части 1 статьи 30, части 2 статьи 31, части 1 статьи 33 закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О правотворческой деятельности», оспариваемый нормативный правовой акт в первоначальной редакции и Законы о внесении изменений выпиской из регистра нормативных правовых актов, информацией с официального интернет-портала правовой информации о публикации Закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*, а также информацией Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю, представленной при рассмотрении административного дела \*\*\* по административному иску прокурора Алтайского края о признании недействующими отдельных положений Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*.По основаниям несоблюдения процедуры принятия нормативный правовой акт прокурором не оспаривается.

Разрешая вопрос о соответствии оспариваемой нормы положениям федерального законодательства, суд приходит к выводу о законности и обоснованности административных исковых требований прокурора.

К обороту алкогольной продукции, на который распространяется действие настоящего Федерального закона, относится, в том числе розничная продажа (пункт 16 статьи 2 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*).

Статья 16 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*устанавливает особые требования к розничной продаже алкогольной продукции, розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, а также потреблению (распитию) алкогольной продукции.

Согласно пункту 4 данной нормы в редакции Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания осуществляется только в объектах организации общественного питания, имеющих зал обслуживания посетителей (далее - объект общественного питания), вагонах-ресторанах (вагонах-кафе, вагонах-буфетах, вагонах-барах), а также на морских судах и судах смешанного река-море плавания, внутреннего плавания (далее - водные суда), воздушных судах, за исключением случаев, указанных в настоящем пункте.

Организации на основании лицензии на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания вправе осуществлять данный лицензируемый вид деятельности в таких объектах общественного питания, как рестораны, бары, кафе, буфеты.

Аналогичные положения содержатся в частях 1,3 статьи 7-1 Закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* (в редакции Закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*).

Часть 2 статьи 7-1 Закона Алтайского края дополнительно предусматривает возможность розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах организации общественного питания, соответствующих требованиям межгосударственного стандарта ГОСТ \*\*\* «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования».

Соответствующее требование к объектам общественного питания отсутствует в Федеральном законе от ДД.ММ.ГГ №171-ФЗ.

Согласно абзацу второму пункта 9 статьи 16 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Таким образом, установив дополнительные требования к объектам общественного питания, в которых может осуществляться розничная продажа алкогольной продукции, субъект Российской Федерации вышел за пределы предоставленных полномочий.

С доводами административного ответчика о соответствии оспариваемой нормы положениях иных федеральных нормативных правовых актов суд не соглашается.

Правовые основы стандартизации в Российской Федерации, в том числе функционирования национальной системы стандартизации, отношения в сфере стандартизации, включая отношения, возникающие при разработке (ведении), утверждении, изменении (актуализации), отмене, опубликовании и применении документов по стандартизации регулируются Федеральным законом от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О стандартизации в Российской Федерации".

Стандартизация в Российской Федерации основывается на принципе добровольности применения документов по стандартизации, за исключением обязательного применения документов по стандартизации в отношении объектов стандартизации, предусмотренных статьей 6 настоящего Федерального закона, а также включенных в определенный Правительством Российской Федерации перечень документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации (статья 4 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*).

Ранее тот же принцип добровольного применения документов по стандартизации содержался в статье 12 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О техническом регулировании", утратившей силу с ДД.ММ.ГГ.

ГОСТ \*\*\* «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования» не относится к документам по стандартизации, введенным в отношении объектов, указанных в статье 6 Федерального закона \*\*\* (оборонной продукции (товаров, работ, услуг) по государственному оборонному заказу, продукции, используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции, сведения о которой составляют государственную тайну, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией, продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией), а также не относится к документам по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от ДД.ММ.ГГ \*\*\* ГОСТ \*\*\* «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования» введен в действие с ДД.ММ.ГГ для добровольного применения в Российской Федерации в качестве национального стандарта Российской Федерации.

Действительно, как указывает административный ответчик, в соответствии с Правилами оказания услуг общественного питания, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от ДД.ММ.ГГ \*\*\* (далее – Правила оказания услуг общественного питания), услуги общественного питания оказываются в ресторанах, кафе, барах, столовых, закусочных и других местах общественного питания, типы которых, а для ресторанов и баров также их классы (люкс, высший, первый) определяются исполнителем в соответствии с государственным стандартом (пункт 3). Исполнитель обязан соблюдать установленные в государственных стандартах, санитарных, противопожарных правилах, технических документах, других правилах и нормативных документах обязательные требования безопасности услуг для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества (пункт 6).

Между тем, приведенные положения нормативного правового акта Правительства Российской Федерации подлежат применению в совокупности с нормами Федерального закона \*\*\*, исходя из которых вышеприведенный ГОСТ введен для добровольного применения на территории Российской Федерации.

Пункт 3 Правил оказания услуг общественного питания содержит общее положение о классификации объектов общественного питания, не закрепляя требования к определенным типам объектов общественного питания и не возлагая обязанность по соблюдению вышеприведенного ГОСТа на исполнителей услуг.

Пункт 6 Правил оказания услуг общественного питания предписывает исполнителям услуг соблюдать обязательные требования безопасности услуг для жизни, здоровья людей, окружающей среды, к каковым (обязательным) положения ГОСТа не относятся.

Довод в возражениях административного ответчика о том, что ссылка в Правилах оказания услуг общественного питания (и, как следствие, приведение в законе субъекта) на государственные стандарты соответствует части 2 статьи 27 Федерального закона \*\*\* несостоятельна, поскольку изложение пунктов 3,6 Правил не соответствует порядку применения ссылок на национальные стандарты (часть 3 статьи 27 Федерального закона \*\*\*). В перечне национальных стандартов и информационно-технических справочников, ссылки на которые содержатся в нормативных правовых актах, ГОСТ \*\*\*«Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования» отсутствует.

Кроме того, Правила оказания услуг общественного питания приняты в соответствии с Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» и регулируют отношения между исполнителями услуг и потребителями, под которыми понимаются граждане (пункт 2 Правил), тогда как потребителями услуг общественного питания могут быть и юридические лица (статья 779 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункт 43 ГОСТ \*\*\* «Услуги общественного питания. Термины и определения»), на отношения с которыми Правила оказания услуг общественного питания не распространяются.

Как следует из содержания ГОСТ \*\*\* «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования», содержащиеся в нем положения в целом воспроизводят положения санитарных, противопожарных и иных обязательных к соблюдению норм и правил, приведенных в нормативных правовых актах.Необходимость в правоприменительной деятельности определения критериев отнесения объекта общественного питания к тем, которые перечислены в пункте 4 статьи 16 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* и части 3 статьи 7-1 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС, не является основанием для установления в законе субъекта Российской Федерации в качестве обязательного требования о соответствии объектов общественного питания ГОСТу. Вопрос об обязательности применения конкретным исполнителем ГОСТа разрешается, в том числе с учетом положений части 3 статьи 26 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*.

На основании изложенного и статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные исковые требования прокурора о признании недействующей части 2 статьи 7-1 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Алтайского края» (в редакции Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*) с момента вступления настоящего решения в законную силу подлежат удовлетворению.

Согласно пункту 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статье 33 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О правотворческой деятельности" сообщение о принятом решении подлежит публикациив газете «Алтайская правда» и на официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

административные исковые требования прокурора Алтайского края в защиту интересов Российской Федерации, неопределенного круга лиц удовлетворить.

Признать недействующей часть 2 статьи 7-1 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Алтайского края» (в редакции Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*) с момента вступления настоящего решения в законную силу.

Сообщение о принятом решении подлежит опубликованию в газете «Алтайская правда» и на официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

На решение может быть подана апелляционная жалоба, а прокурором принесено апелляционное представление в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Алтайский краевой суд в течение одного месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Судья Я.Е. Запарова

Мотивированное решение составлено ДД.ММ.ГГ