

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	314/197
Дата	17.12.2019 г.
на	04 листах, индекс 0130

Законодательное Собрание Иркутской области	
№ ПЗ	585
Дата	10.09.2019

Заключение
на проект закона Иркутской области № ПЗ-585
«О внесении изменения в часть 1 статьи 4 Закона Иркутской области «О
Правительстве Иркутской области»

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области № ПЗ-585 «О внесении изменения в часть 1 статьи 4 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» (далее – законопроект, проект закона), внесенный в Законодательное Собрание Иркутской области в соответствии со статьей 44 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» Губернатором Иркутской области С.Г. Левченко.

Законопроектом предлагается дополнить часть 1 статьи 4 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области» новым пунктом 17, согласно которому Правительство Иркутской области устанавливает 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.

В соответствии с абзацем вторым пункта 9 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» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) 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.

Следует отметить, что вышеуказанное право субъекта Российской Федерации реализовано в Иркутской области в постановлении Правительства Иркутской области от 14 октября 2011 года № 313-пп «Об установлении требований и ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области» (далее – постановление № 313-пп).

В пояснительной записке к рассматриваемому законопроекту указано, что необходимость закрепления полномочия Правительства Иркутской области в областном законе возникла в связи с судебной практикой.

Согласно пункту 12 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июля 2014 года № 47 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» указано, что применяя абзац второй пункта 5 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ (в настоящее время - абзац второй пункта 9 этой же статьи), судам необходимо иметь в виду, что применительно к пункту 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации соответствующие акты могут приниматься только законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку ими вводятся ограничения гражданских прав в сфере экономического оборота.

Таким образом установление дополнительного ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции подзаконным нормативным правовым актом противоречит положениям федерального законодательства.

Следует отметить, что по данному вопросу имеется различная практика Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с определением Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 года № 77-АПГ12-2 запрет (установление дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции) 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.

Согласно апелляционному определению Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11 октября 2017 года № 47-АПГ17-5 оставлено без изменения решение Оренбургского областного суда от 14 июня 2017 года, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 2.1 приложения «Дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи

алкогольной продукции на территории Оренбургской области» к постановлению Правительства Оренбургской области от 14 сентября 2012 года № 786-п «О лицензировании розничной продажи алкогольной продукции и установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции на территории Оренбургской области».

Доводы апелляционной жалобы о том, что оспариваемое постановление правительства Оренбургской области издано с превышением предоставленных ему полномочий, так как правительство Оренбургской области является исполнительным, а не законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации признаны несостоятельными, т.к. в силу положений Закона Оренбургской области от 16 ноября 2009 года № 3223/740-IV-ОЗ «О Правительстве Оренбургской области» правительство Оренбургской области осуществляет реализацию государственной политики в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения; определяет и разрабатывает приоритетные направления развития потребительского рынка области; обеспечивает проведение государственной политики в области качества продукции и защиты прав потребителей, лицензирования розничной продажи алкогольной продукции в пределах полномочий, установленных Федеральным законом № 171-ФЗ, и применения контрольно-кассовой техники; организует осуществление лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции; проводит работу по укреплению и развитию межрегионального и международного сотрудничества в сфере торговли и оказания услуг населению.

В Определении Верховного Суда РФ от 28 мая 2014 года № 31-АПГ14-2 указано, что поскольку в соответствии со статьей 5 Закона Чувашской Республики от 29.12.2005 № 69 установление дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции, отнесено к полномочиям Кабинета Министров Чувашской Республики, то последний вправе был установить таковые дополнительные ограничения путем принятия оспариваемого постановления.

Дополнительно необходимо отметить следующее.

Помимо права устанавливать дополнительные ограничения в сфере розничной продажи алкогольной продукции, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с абзацем третьим пункта 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ устанавливают для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции (за исключением организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания), требования к минимальному размеру оплаченного уставного капитала (уставного фонда) в размере не более чем 1 миллион рублей.

Так, минимальный размер оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории Иркутской области (за исключением организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания) также установлен в пункте 2 постановления № 313-пп и составляет 30000 (тридцать тысяч) рублей.

В связи с этим, требуется дополнительное обсуждение вопроса о закреплении полномочий Правительства Иркутской области в соответствии с абзацем третьим пункта 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ.

На основании статьи 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области была проведена антикоррупционная экспертиза законопроекта в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

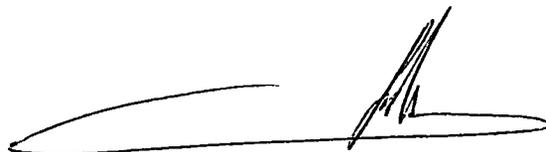
Коррупциогенные факторы по результатам проведения антикоррупционной экспертизы законопроекта не выявлены.

Внутренняя логика законопроекта не нарушена, противоречия между структурными единицами законопроекта отсутствуют.

Перечень областных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта приведен полностью.

На основании изложенного законопроект может быть рекомендован к рассмотрению с учетом целесообразности предлагаемых законопроектом изменений.

Начальник
правового управления



М.В. Басов

Начальник отдела
по законодательству о
собственности и
экономической политике



Т.В. Церлюк