



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" в связи с запросом Арбитражного суда Псковской области и жалобой гражданина А.Н.Гасанова

город Москва

12 ноября 2003 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С.Хохряковой, судей М.В.Баглая, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, В.О.Лучина, Н.В.Селезнева,

с участием представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 86, 96, 97, 99, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Арбитражного суда Псковской области и жалоба гражданина А.Н.Гасанова, в которых оспаривается конституционность положений статьи 19 Федерального закона от 22 ноября 1995 года "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" (в редакции от 7 января 1999 года), регулирующих участие субъекта Российской Федерации в решении вопроса о выдаче федеральной лицензии на осуществление деятельности, связанной с производством и (или) оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку оба обращения касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителя Совета Федерации, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации - И.А.Сугрובה, от Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства - О.Г.Мишакова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Статьей 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" устанавливается, что для получения федеральной лицензии на осуществление одного из видов деятельности, связанных с производством и (или) оборотом (за исключением розничной продажи) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в лицензирующий орган наряду с другими документами необходимо представить согласие в письменной форме органа, уполномоченного субъектом Российской Федерации, на территории которого будет находиться организация или ее структурное подразделение, осуществляющие такую деятельность (абзац седьмой пункта 1 и пункт 2); решение о выдаче федеральной лицензии или об отказе в ее выдаче принимается в течение 30 дней со дня получения заявления со всеми необходимыми документами; в случае необходимости проведения дополнительной экспертизы указанный срок может быть продлен на период ее проведения, но не более чем на 30 дней (пункт 6); решение о выдаче федеральной лицензии принимается при условии согласования данного вопроса организацией (заявителем) с соответствующими органами субъектов Российской Федерации, на территориях которых будут находиться данная организация и (или) ее структурные подразделения, осуществляющие производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (пункт 11).

Конституционность названных норм оспаривается в жалобе гражданина А.Н.Гасанова - соучредителя и директора общества с ограниченной ответственностью "НТВ" (город Магадан), которому Администрация Магаданской области со ссылкой на сбалансированность регионального товарного рынка алкогольной продукции и платежеспособного спроса населения на нее (письма от 8 ноября 2000 года и от 29 ноября 2000 года за подписью губернатора Магаданской области) отказала в даче согласия на получение федеральной лицензии на оборот алкогольной продукции, а управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Магаданской области в связи с этим возвратило без рассмотрения представленные для получения лицензии документы. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.Н.Гасанов утверждает, что абзацем седьмым пункта 1, пунктами 2 и 11 статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" во взаимосвязи с пунктом 6 той же статьи были нарушены его конституционные права, закрепленные статьями 2, 8, 18, 19, 34 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Совместное предприятие - общество с ограниченной ответственностью "Файндер дьюти фри", которому Администрацией Псковской области было отказано в даче согласия на получение федеральной лицензии на импорт, хранение и поставки алкогольной продукции со ссылкой на то, что магазин беспошлинной торговли, через который соискатель лицензии намеревался осуществлять торговую деятельность, не будет удовлетворять потребности населения, проживающего на близлежащей территории, и не окажет влияния на социально-экономическое положение населения Псковской области, обратилось в Арбитражный суд Псковской области с иском о признании указанного акта недействительным и об обязанности ответчика дать необходимое согласие. Придя к выводу, что подлежащие применению при рассмотрении данного иска положения абзаца седьмого пункта 1, пунктов 2 и 11 статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" не соответствуют статьям 11 (часть 3), 19, 71 (пункт "ж") и 73 Конституции Российской Федерации, Арбитражный суд Псковской области приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их конституционности.

По мнению заявителей, предусмотренные оспариваемыми положениями Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" условие, а именно обязательное получение организацией - соискателем федеральной лицензии на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции от органа, уполномоченного субъектом Российской Федерации, на территории которого будет находиться данная организация и (или) ее структурное подразделение, соответствующего согласия в письменной форме, ставит осуществление Российской Федерацией полномочия по предмету ее ведения в зависимость от решения органа власти субъекта Российской Федерации, что означает фактическое перераспределение установленных Конституцией Российской Федерации (статья 71, пункт "ж") предметов федерального ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; кроме того, в отсутствие в названном Федеральном законе механизма согласования, в частности оснований для отказа уполномоченных органов субъектов Российской Федерации в даче согласия на получение лицензии, эти положения допускают возможность принятия данными органами не основанных на законе, произвольных, немотивированных решений, что приводит к отказу лицензирующего органа в выдаче соискателю федеральной лицензии без разрешения вопроса по существу.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются содержащиеся в абзаце седьмом пункта 1, пунктах 2, 6 и 11 статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" взаимосвязанные нормативные положения, предусматривающие участие субъекта Российской Федерации в лице уполномоченного им органа в согласовании вопроса о выдаче юридическому лицу федеральным лицензирующим органом федеральной лицензии на осуществление деятельности, связанной с производством и (или) оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, и закрепляющие в качестве необходимого условия выдачи такой лицензии наличие письменного согласия органа, уполномоченного субъектом Российской Федерации, на территории которого будет находиться данная организация и (или) ее структурное подразделение.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1); на территории Российской Федерации не допускаются экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а также установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (статья 74, часть 1); при этом регулирование и защита прав и свобод, а также гражданское законодательство и установление правовых основ единого рынка находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункты "в", "ж", "о").

Из названных конституционных положений следует, что федеральный законодатель, реализуя свои полномочия по регулированию предпринимательской деятельности, вправе определять порядок и условия ее осуществления и, исходя из специфики производства и оборота тех или иных видов продукции как объектов гражданских прав, устанавливать дополнительные требования, а также ограничения, которые, однако, должны соответствовать критериям, закрепленным Конституцией Российской Федерации, а именно вводиться федеральным законом и только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3), а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74, часть 2). При этом нормы, содержащие дополнительные требования и ограничения, должны устанавливаться с соблюдением принципа разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 10 и 11 Конституции Российской Федерации).

Исходя из этого Гражданским кодексом Российской Федерации предусматривается, что отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии) (пункт 1 статьи 49), и что нахождение в обороте отдельных видов объектов гражданских прав, определяемых в порядке, установленном законом, допускается по специальному разрешению (пункт 2 статьи 129), а Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" закрепляются основные принципы осуществления лицензирования, виды лицензируемой предпринимательской деятельности и полномочия федеральных органов исполнительной власти (Правительства Российской Федерации и лицензирующих органов) в этой сфере.

3. Государственное регулирование в области производства и оборота такой специфической продукции, относящейся к объектам, ограниченно оборотоспособным, как этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, обусловлено необходимостью защиты как жизни и здоровья граждан, так и экономических интересов Российской Федерации, обеспечения нужд потребителей в соответствующей продукции, повышения ее качества и проведения контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области. В этих целях Федеральным законом "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" устанавливаются правовые основы промышленного производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации, в том числе закрепляется обязательность лицензирования указанной деятельности.

Определение видов деятельности, подлежащих лицензированию, порядка выдачи лицензий на производство и (или) оборот (закупка, в том числе импорт, поставки, в том числе экспорт, хранение и розничная продажа) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также выдачу

действующих на всей территории Российской Федерации федеральных лицензий данный Федеральный закон относит к ведению Российской Федерации и предусматривает, что федеральные лицензии на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, выдаются только юридическим лицам (организациям) независимо от их форм собственности уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти (статья 5, пункты 1 и 6 статьи 18).

Возложив на организацию - соискателя федеральной лицензии обязанность представить в федеральный лицензирующий орган письменное согласие на ее получение от органа, уполномоченного субъектом Российской Федерации, на территории которого будет находиться эта организация или ее структурное подразделение, и указав на необходимость соответствующего согласования с субъектом Российской Федерации (абзац седьмой пункта 1, пункты 2 и 11 статьи 19), законодатель тем самым наделил его правом участвовать в решении вопроса, отнесенного к ведению Российской Федерации.

Участие субъектов Российской Федерации в процессе принятия решений на федеральном уровне - с тем чтобы более полно обеспечивался учет их потребностей и законных интересов (в социально-экономическом развитии, в области общественной безопасности, традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и т.д.) - при условии, что такое участие носит субсидиарный характер, осуществляется в форме предварительного согласования, не предопределяющего окончательное решение вопроса, т.е. не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушение установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Оспариваемое регулирование, предусматривающее для субъекта Российской Федерации возможность участвовать в согласовании вопроса о выдаче организации федеральным лицензирующим органом федеральной лицензии на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, выражая согласие либо несогласие на получение такой лицензии, - в той мере, в какой это регулирование не является препятствием для федерального лицензирующего органа разрешить данный вопрос по существу, - отвечает указанным требованиям, а потому вводящие его взаимосвязанные положения абзаца седьмого пункта 1, пунктов 2, 6 и 11 статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" не противоречат Конституции Российской Федерации.

Отсутствие в названном Федеральном законе норм, регламентирующих порядок согласования субъектом Российской Федерации вопроса о выдаче федеральной лицензии, в том числе сроки, а также основания отказа, не означает, что при принятии соответствующего решения он вправе действовать произвольно, создавая тем самым для организации - соискателя федеральной лицензии дискриминирующие либо, напротив, необоснованно благоприятствующие условия.

4. По смыслу рассматриваемых положений статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, представление организацией - соискателем федеральной лицензии на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции наряду с другими документами письменного согласия органа, уполномоченного субъектом Российской Федерации, на территории которого будет находиться эта организация или ее структурное подразделение, выступает необходимым условием принятия федеральным лицензирующим органом решения о выдаче федеральной лицензии; если же такое согласие не получено, то федеральная лицензия не выдается.

При этом отказ субъекта Российской Федерации дать согласие на получение федеральной лицензии - независимо от того, является он мотивированным и основанным на предписаниях действующего законодательства либо не является таковым, - служит для федерального лицензирующего органа достаточным основанием для отказа в рассмотрении по существу вопроса о выдаче федеральной лицензии. В результате окончательное решение фактически принимается на уровне субъекта Российской Федерации, а не на уровне Российской Федерации. Тем самым осуществление федеральным органом власти (в данном случае - федеральным лицензирующим органом) принадлежащего ему полномочия по предмету ведения Российской Федерации ставится в зависимость от решения субъекта Российской Федерации, что в конечном счете не согласуется с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения и

полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, признание решения субъекта Российской Федерации об отказе в даче согласия на получение федеральной лицензии безусловным препятствием для федерального лицензирующего органа в разрешении вопроса о выдаче такой лицензии означает, что ограничение свободы предпринимательской деятельности, перемещения товаров и услуг в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции может осуществляться исходя из критериев, определяемых не Российской Федерацией в лице федерального законодателя, а непосредственно субъектом Российской Федерации, что приводит к нарушению принципа юридического равенства хозяйствующих субъектов, неправомерному ограничению конституционного права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Таким образом, взаимосвязанные положения, содержащиеся в абзаце седьмом пункта 1, пунктах 2, 6 и 11 статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 55 (часть 3), 71 (пункты "в", "ж", "о") и 74 (часть 2), в той мере, в какой они служат основанием для отказа федерального лицензирующего органа от разрешения вопроса о выдаче федеральной лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во всех случаях, когда соответствующим субъектом Российской Федерации не дано согласие на ее получение.

Этим не исключается право субъекта Российской Федерации в силу статьи 46 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее норм арбитражного процессуального законодательства оспорить в судебном порядке решение федерального лицензирующего органа о выдаче федеральной лицензии, в том числе если субъект Российской Федерации полагает, что таким решением нарушаются права и законные интересы граждан, организаций и иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения, содержащиеся в абзаце седьмом пункта 1, пунктах 2, 6 и 11 статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" и предусматривающие возможность для субъекта Российской Федерации участвовать в согласовании вопроса о выдаче организации федеральной лицензии на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, выражая свое согласие либо несогласие с получением организацией указанной лицензии, не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения не являются препятствием для федерального лицензирующего органа разрешить данный вопрос по существу.

2. Признать положения, содержащиеся в абзаце седьмом пункта 1, пунктах 2, 6 и 11 статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 55 (часть 3), 71 (пункты "в", "ж", "о") и 74 (часть 2), в той мере, в какой эти положения служат основанием для отказа федерального лицензирующего органа от разрешения вопроса о выдаче организации федеральной лицензии на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во всех случаях, когда соответствующим субъектом Российской Федерации не дано согласие на ее получение.

3. Правоприменительные решения, принятые в отношении ООО "НТВ", подлежат пересмотру в обычном порядке с учетом настоящего Постановления, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
О.С.Хохрякова

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Ю.М.Данилов
Л.М.Жаркова
Г.А.Жилин
В.Д.Зорькин
С.М.Казанцев
М.И.Клеандров
В.О.Лучин
Н.В.Селезнев

№ 17-П