

По жалобе граждан Лебедик Зои Олеговны, Мельникова Дмитрия Алексеевича и Шатшнайдера Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав статьями 2 и 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации "О свободе торговли"

Определение · № 10-О · от 16.01.2018 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ по жалобе граждан Лебедик Зои Олеговны, Мельникова Дмитрия Алексеевича и Шатшнайдера Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав статьями 2 и 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности

в Российской Федерации" и пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации "О свободе торговли"

город Санкт-Петербург 16 января 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан З.О.Лебедик, Д.А.Мельникова и В.И.Шатшнайдера,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане З.О.Лебедик, Д.А.Мельников и В.И.Шатшнайдер оспаривают конституционность статьи 2 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", определяющей основные понятия, используемые в данном Федеральном законе, и статьи 10 того же Федерального закона об особенностях размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности (статья 10). Кроме того, заявители оспаривают конституционность пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 29 января 1992 года № 65 "О свободе торговли", предусматривающего, что предприятия и граждане осуществляют торговлю (в том числе с рук, лотков и автомашин) в местах, отведенных органами исполнительной власти, за исключением проезжей части улиц, станций метрополитена, аэропортов, пассажирских судов и поездов, вокзалов, территорий, прилегающих к зданиям государственных органов власти и управления, детских дошкольных и школьных учреждений; торговые предприятия и изготовители независимо от форм собственности, осуществляющие торговлю с лотков и автомашин, обязаны иметь вывеску с указанием местонахождения, профиля и форм организации их деятельности; указанные продавцы несут ответственность за качество реализуемых товаров в соответствии с действующим законодательством.

Как следует из представленных материалов, постановлениями административной комиссии муниципального образования "Сосновоборский городской округ Ленинградской области" от 14 марта 2016 года З.О.Лебедик, Д.А.Мельников и В.И.Шатшнайдер, осуществлявшие в соответствии с

договором, заключенным ими с гражданином В., зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя (основной вид деятельности - прочая розничная торговля вне магазинов), в подъезде жилого дома действия по реализации жильцам этого дома озонаторов "Триостат", были привлечены к административной ответственности за мелкорозничную торговлю в месте, не отведенном в установленном порядке органами местного самоуправления для нестационарной торговли, т.е. за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 3.3 "Торговля в не отведенных для этого местах" Областного закона Ленинградской области от 2 июля 2003 года № 47-оз "Об административных правонарушениях". При этом вывод административной комиссии об административной противоправности их действий был мотивирован - со ссылками на оспариваемые нормативные положения - тем, что заявители осуществляли разносную торговлю, являющуюся разновидностью розничной торговли (предполагающей, в свою очередь, реализацию товаров через нестационарные торговые объекты), в подъезде жилого дома, т.е. в месте, не включенном в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории Сосновоборского городского округа.

Законность привлечения заявителей к административной ответственности была подтверждена решениями Сосновоборского городского суда Ленинградской области (в отношении З.О.Лебедик и Д.А.Мельникова - от 7 июня 2016 года; в отношении В.И.Шатшнайдера - от 20 июня 2016 года), оставленными без изменения вышестоящими судебными инстанциями. Как указали суды, места осуществления мелкорозничной торговли определены Схемой размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования "Сосновоборский городской округ Ленинградской области", утвержденной постановлением администрации Сосновоборского городского округа от 13 апреля 2011 года № 646; жилой дом, в подъезде которого нарушителями велась торговля озонаторами, в эту схему не включен; возможность же осуществления развозной и разносной торговли вне поименованных в данной схеме мест на территории муниципального образования указанным постановлением не предусмотрена.

Заявители утверждают, что оспариваемые ими нормативные положения, обязывая осуществлять разносную торговлю исключительно в местах, установленных схемами размещения нестационарных торговых объектов, тем самым запрещают, по существу, занятие разносной торговлей путем непосредственного контакта продавца с покупателем в организациях, на транспорте, на дому или на улице, а потому в нарушение статей 8 и 34 Конституции Российской Федерации ограничивают конкуренцию и препятствуют свободному использованию гражданами своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1); каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); на территории Российской Федерации не допускается 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).

Во взаимосвязи со статьями 2, 17 (части 1 и 3), 18, 45 (часть 1), 71 (пункт "в") и 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации это возлагает на государство обязанность надлежащего - основанного на принципах свободной рыночной экономики - правового обеспечения предпринимательства и экономической инициативы, ориентированного на создание максимально благоприятных условий для развития экономических отношений, в том числе посредством принятия развернутой системы мер, направленных на эффективную реализацию и защиту прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, потребителей производимых ими товаров (услуг), а также

других лиц, непосредственно не вовлеченных в сферу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Образующее в совокупности с другими конституционными правами и свободами основу правового статуса личности в Российской Федерации (статья 64 Конституции Российской Федерации) право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не является абсолютным и в силу статей 17 (часть 3), 55 (часть 3) и 74 (часть 2) Конституции Российской Федерации может быть, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, ограничено федеральным законодателем в конституционно значимых целях с обязательным соблюдением требований необходимости, пропорциональности, соразмерности и справедливости - с тем, однако, непереносимым условием, что соответствующие законодательные нормы не будут нарушать разумного баланса между публичными интересами общества и экономическими правами отдельных индивидов (их объединений), а вводимые федеральным законом ограничения в данной сфере - посягать на само существо гарантированного статьей 34 (часть 2) Конституции Российской Федерации права и приводить к утрате его реального содержания (постановления от 12 ноября 2003 года № 17-П, от 16 июля 2008 года № 9-П, от 31 января 2011 года № 1-П, от 30 марта 2016 года № 9-П и др.).

3. Федеральный закон "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" закрепляет - наряду с Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-I "О защите прав потребителей", другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации - правила, устанавливающие порядок и условия торговли как вида предпринимательской деятельности, связанной с приобретением и продажей товаров, имеющие отправное (базовое) значение для правового регулирования отношений в области торговой деятельности в Российской Федерации (часть 1 статьи 1 и часть 1 статьи 3). В этом качестве он преследует цели обеспечения единства экономического пространства в Российской Федерации посредством установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности; развития торговой деятельности для удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей товаров; обеспечения соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих поставки производимых или закупаемых товаров, предназначенных для использования их в предпринимательской деятельности, в том числе для продажи или перепродажи, баланса экономических интересов указанных хозяйствующих субъектов, а также обеспечения при этом соблюдения прав и законных интересов населения; разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности (часть 2 статьи 1).

Согласно статье 8 "Права и обязанности хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, при организации торговой деятельности и ее осуществлении" названного Федерального закона хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели) вправе, за исключением установленных федеральным законом случаев, самостоятельно определять, в частности, вид торговли (оптовая и (или) розничная торговля); форму торговли (в стационарных торговых объектах, вне стационарных торговых объектов, в том числе на ярмарках, выставках, развозная торговля, разносная торговля, дистанционный способ продажи товаров, продажа товаров с использованием автоматов и иные формы торговли); способ торговли (с использованием торговых объектов и (или)

без использования торговых объектов); тип торгового объекта, используемого для осуществления торговой деятельности (стационарный торговый объект и (или) нестационарный торговый объект); цены на продаваемые товары; иные порядок и условия осуществления торговой деятельности (пункты 1, 2, 3, 5, 8 и 11 части 2).

Из приведенных законоположений, рассматриваемых во взаимосвязи со статьей 2 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", закрепляющей основные понятия, предназначенные для целей государственного регулирования торговой деятельности (включая понятия торговой деятельности, розничной торговли, стационарного торгового объекта, нестационарного торгового объекта, торговой сети), с очевидностью вытекает, что разносная торговля является одной из самостоятельных форм торговли, которая осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями путем продажи товаров непосредственно по месту нахождения (пребывания) потенциальных покупателей без использования торговых - как стационарных, так и нестационарных - объектов.

Именно такое понимание разносной торговли находит подтверждение и в других законодательных и подзаконных нормативных актах. Так, Налоговый кодекс Российской Федерации определяет разносную торговлю в качестве вида розничной торговли, осуществляемой вне стационарной розничной сети путем непосредственного контакта продавца с покупателем в организациях, на транспорте, на дому или на улице, относя к ней торговлю с рук, лотков, из корзин и ручных тележек (абзац восемнадцатый статьи 346-27), а Правила продажи отдельных видов товаров (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 55) характеризуют ее как разновидность розничной торговли в месте нахождения покупателя вне стационарных мест торговли: на дому, по месту работы и учебы, на транспорте, на улице и в иных местах (абзац второй пункта 4).

Соответственно, на хозяйствующих субъектов, занимающихся разносной торговлей, не распространяются предусмотренные статьей 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" требования, касающиеся схем размещения нестационарных торговых объектов, в том числе подвижных (мобильных), на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, разрабатываемых и утверждаемых компетентными органами местного самоуправления в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что, в свою очередь, исключает интерпретацию правового режима данной формы торговой деятельности как подразумевающей возможность ее осуществления лишь в местах, включенных органами местного самоуправления в такие схемы.

4. Указом Президента Российской Федерации "О свободе торговли", изданным при отсутствии по известным причинам предметного законодательного регулирования отношений, опосредующих организацию и осуществление торговой деятельности, в целях развития потребительского рынка, стимулирования конкуренции, преодоления монополизма в сфере розничной торговли и создания условий для быстрого развития торговой и посреднической сети в условиях либерализации цен предприятиям независимо от форм собственности и гражданам было представлено право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений, с уплатой установленных платежей и сборов, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами, проездными билетами и другими товарами, реализация которых запрещена или ограничена действующим законодательством (пункт 1). Одновременно пунктом 4 данного Указа было определено, что предприятия и граждане осуществляют торговлю (в том числе с рук, лотков, автомашин) в местах, отведенных органами исполнительной власти, за исключением проезжей части улиц, станций метрополитена, аэропортов, пассажирских судов и поездов, вокзалов, территорий, прилегающих к зданиям государственных органов власти и управления, детских дошкольных и

школьных учреждений (в первоначальной редакции, действовавшей до принятия Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 1992 года № 657, - в любых удобных для них местах, за исключением проезжей части улиц, станций метрополитена и территорий, прилегающих к зданиям органов государственной власти и управления).

При оценке приведенных нормативных положений, включая оспариваемые заявителями, необходимо иметь в виду, что указы Президента Российской Федерации - во исполнение требований, содержащихся в статьях 4 (часть 2), 15 (часть 2), 80 (часть 3) и 90 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации, - не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а потому по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 30 апреля 1996 года № 11-П и от 30 апреля 1997 года № 7-П, издание президентских указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, возможно при условии, что они не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

Соответственно, в настоящее время применение Указа Президента Российской Федерации "О свободе торговли" правомерно только с соблюдением правил организации и осуществления торговой деятельности, предусмотренных Федеральным законом "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации". Принимая во внимание нормативное содержание положений данного Федерального закона (статьи 1 и 2; части 1 и 3 статьи 3; статья 4; часть 2 статьи 6; части 1 и 2 статьи 8; части 1 и 3 статьи 10; статья 15; часть 3 статьи 17), это означает недопустимость распространения на сферу разносной торговли утверждаемых органами местного самоуправления схем размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, равно как и запрета ими данной формы торговли на территории своих муниципальных образований.

Иное истолкование и применение оспариваемых нормативных положений, по сути, порождало бы - вопреки статьям 15 (части 1 и 2), 18, 34 (часть 1), 55 (часть 3) и 74 (часть 2) Конституции Российской Федерации - возможность произвольного ограничения права на свободное использование своих способностей и имущества для занятия торговой деятельностью при отсутствии оснований, предусмотренных федеральным законом.

Этим с хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), занимающихся разносной торговлей, не снимается обязанность соблюдения всего комплекса требований к организации и осуществлению торговой деятельности, установленных Законом Российской Федерации "О защите прав потребителей", иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а для федерального законодателя - не исключается возможность внесения изменений и дополнений в правовое регулирование торговли, в том числе разносной, направленных на оптимизацию согласования прав и законных интересов продавцов, покупателей и других лиц.

5. Таким образом, статьи 2 и 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и пункт 4 Указа Президента Российской Федерации "О свободе торговли" не предполагают запрета на осуществление разносной торговли в местах, не включенных органами местного самоуправления в разрабатываемую и утверждаемую ими схему размещения нестационарных торговых объектов, вследствие чего сами по себе они не нарушают конституционные права и свободы заявителей в обозначенном ими аспекте.

Проверка же законности и обоснованности юрисдикционных актов, принятых по делам З.О.Лебедик, Д.А.Мельникова и В.И.Шатшнайдера, в том числе в части правильности выбора подлежащих применению правовых норм, к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального

конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится. Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Признать жалобу граждан Лебедик Зои Олеговны, Мельникова Дмитрия Алексеевича и Шатшнайдера Владимира Ивановича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

№ 10-О