

КОПИЯ



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ18-128

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

16 апреля 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению государственного бюджетного учреждения Ленинградской области «Станция по борьбе с болезнями животных Лужского района» о признании недействующими пункта 12 Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и пункта 59 Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме, утверждённых приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 589,

установил:

приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 589 утверждены Ветеринарные правила организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов (далее – Правила) и Порядок оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме (далее – Порядок). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 30 декабря 2016 г., регистрационный номер 45094, и опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 30 декабря 2016 г.

Согласно пункту 12 Правил оформленные на бумажном носителе ветеринарные сопроводительные документы (далее также – ВСД) подлежат учёту в федеральной государственной информационной системе (далее также –

ФГИС) в соответствии с Порядком оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме.

Пунктом 59 Порядка установлено, что учёт оформленного на бумажном носителе ВСД осуществляется путём ввода данных о ВСД во ФГИС лицом, его оформившим, в течение 1 месяца с момента его оформления, за исключением случаев, предусмотренных абзацем четвертым данного пункта.

В случае, если ВСД оформлен уполномоченным лицом органа или учреждения, входящего в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, учёт ВСД во ФГИС может производиться иным уполномоченным лицом этого органа или учреждения.

Оформление ВСД на подконтрольные товары, принадлежащие федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний, функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, осуществляется его ветеринарными (ветеринарно-санитарными) службами только на бумажном носителе.

Учёт ВСД, оформленных на бумажных носителях ветеринарными (ветеринарно-санитарными) службами указанных федеральных органов исполнительной власти, осуществляется путём ввода в ФГИС только номера и даты выдачи ВСД.

Государственное бюджетное учреждение Ленинградской области «Станция по борьбе с болезнями животных Лужского района» (далее – Учреждение) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пункта 12 Правил и пункта 59 Порядка, ссылаясь на их противоречие статье 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 243-ФЗ). По мнению административного истца, оспариваемые нормативные положения нарушают его охраняемые законом интересы, так как незаконно возлагают на него обязанность по повторному оформлению ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме после их оформления на бумажном носителе, неисполнение которой повлекло привлечение Учреждения к административной ответственности.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России), Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменных возражениях указали, что Правила и Порядок утверждены федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением требований к форме нормативного правового акта, процедуре принятия и порядку введения его в действие и опубликования; оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Якубов Ш.М. поддержал заявленное требование, подал дополнение к административному исковому заявлению, считая, что Минсельхозом России нарушена процедура принятия приказа, утвердившего Правила и Порядок, который был представлен на государственную регистрацию без соблюдения требований пункта 12 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, так как приложенные к приказу от 27 декабря 2016 г. необходимые документы имеют более поздние даты.

Представитель Минсельхоза России Зыкова А.Н., представитель Минюста России Скорбунов Л.А. возражали против административного иска.

Выслушав объяснения представителя административного истца Якубова Ш.М., возражения представителя Минсельхоза России Зыковой А.Н., представителя Минюста России Скорбунова Л.А., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 2¹ Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» ветеринарные правила (правила в области ветеринарии) являются нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные для исполнения физическими лицами и юридическими лицами требования, в том числе при оформлении ветеринарных сопроводительных документов. Ветеринарные правила разрабатывает и утверждает федеральный орган исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии.

В силу пунктов 7, 8 статьи 2³ приведённого закона форма и порядок оформления ветеринарных сопроводительных документов, за исключением формы и порядка оформления, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, устанавливаются ветеринарными правилами организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов. Оформление ветеринарных сопроводительных

документов в электронной форме осуществляется с использованием федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии в порядке, утверждаемом федеральным органом исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии.

Полномочия Минсельхоза России как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию агропромышленного комплекса, включая ветеринарию, определены в Положении о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 (пункт 1). Подпунктом 5.2.9 названного положения закреплено полномочие Минсельхоза России по принятию правил в области ветеринарии.

Таким образом, оспариваемые в части Правила и Порядок изданы федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий и во исполнение требований федерального закона.

Доводы Учреждения о нарушении процедуры принятия нормативного правового акта, утвердившего Правила и Порядок, выразившемся, по его мнению, в несоблюдении требований пункта 12 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, являются несостоятельными.

Согласно абзацу первому пункта 12 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Минюст России на бумажном носителе или в форме электронных документов. Абзацами третьим, шестым – восьмым, двенадцатым этого же пункта предусмотрено, что к нормативному правовому акту прилагается справка, содержащая, кроме прочего, сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами, если такое согласование требуется в соответствии с пунктом 3 данных правил; сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы; сведения о направлении проекта акта на заключение об оценке регулирующего воздействия с приложением копии заключения либо об отсутствии оснований для направления проекта акта на заключение об оценке регулирующего воздействия; сведения о проведении согласительного совещания в случае наличия разногласий по проекту нормативного правового акта, выявленных по результатам проведения оценки регулирующего воздействия, с приложением копии протокола согласительного совещания.

Из материалов административного дела и объяснений представителя Минюста России следует, что справка, содержащая перечисленные сведения, на которые указывает в дополнении к административному иску Учреждение, была

приложена к приказу Минсельхоза России № 589, подписанному 27 декабря 2016 г., и представлена вместе с ним и иными документами, подтверждающими такие сведения, для государственной регистрации в Минюст России на бумажном носителе 30 декабря 2016 г. (л.д. 183–198).

В соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» информация о разработке проекта приказа и результатах его публичного обсуждения в период с 6 декабря 2016 г. по 26 декабря 2016 г. размещена на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Ранее, 2 декабря 2016 г., проект приказа был размещён на указанном официальном сайте для проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

На доработанный по результатам указанных мероприятий проект акта Министерство экономического развития Российской Федерации дало заключение об оценке регулирующего воздействия 28 декабря 2016 г.

То обстоятельство, что по результатам публичного обсуждения и проведённой независимой антикоррупционной экспертизы не все поступившие замечания были учтены, не указывает на нарушение процедуры принятия приказа, а именно пункта 12 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Не относится к числу нарушений процедуры, влекущих признание нормативного правового акта недействующим, факт проведения согласительного совещания Минсельхозом России с Федеральной службой исполнения наказаний и подписания протокола и таблицы разногласий 28 декабря 2016 г., а также получение заключения об оценке регулирующего воздействия в обозначенную дату.

Вопреки утверждению административного истца, основанному на различной нумерации и содержании пунктов, иных частей обсуждаемого проекта приказа и его окончательной редакции, независимая антикоррупционная экспертиза проекта приказа была проведена, что следует из представленной для государственной регистрации справки к приказу, в которой изложены сведения о поступивших двух экспертных заключениях и принятых Минсельхозом России по ним решениям.

Кроме того, осуществляемая Минюстом России государственная регистрация нормативных правовых актов также включает антикоррупционную экспертизу этого акта (пункт 11 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации).

Доводы административного истца о противоречии пункта 12 Правил и пункта 59 Порядка статье 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 243-ФЗ

со ссылкой на её недействующую редакцию основаны на неправильном толковании норм права.

Как следует из содержания административного иска и объяснений представителя Учреждения, отмеченные пункты оспариваются фактически в части содержащихся в них положений об учёте оформленных на бумажном носителе ВСД в ФГИС путём ввода данных лицом, его оформившим.

Частью 2 статьи 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 243-ФЗ (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 431-ФЗ) предусмотрено, что с 1 июля 2018 г. оформление ветеринарных сопроводительных документов производится в электронной форме в соответствии со статьёй 2³ Закона Российской Федерации «О ветеринарии», за исключением случаев, установленных частью 2¹ данной статьи.

Приведённым законом установлено, что до 1 июля 2018 г. оформление ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные товары, кроме подконтрольных товаров, указанных в части 3 этой статьи, производится на бумажном носителе или в электронной форме по желанию собственника этих подконтрольных товаров (часть 4 статьи 4). В свою очередь, до 1 июля 2018 г. оформление ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные товары, на которые до дня вступления в силу данного закона ветеринарные сопроводительные документы не оформлялись, не производится или производится в электронной форме по желанию собственника этих подконтрольных товаров (часть 3 статьи 4).

Исключительные случаи, когда с 1 июля 2018 г. допускается оформление ветеринарных сопроводительных документов на бумажном носителе, определены в части 2¹ статьи 4 названного закона.

Предусмотренный оспариваемыми нормативными положениями учёт оформленных на бумажном носителе ветеринарных сопроводительных документов в федеральной государственной информационной системе не является повторным оформлением ВСД в электронной форме, а поэтому их содержание не вступает в противоречие с изложенными выше законоположениями. Кроме того, такое предписание соответствует действующему правовому регулированию.

Так, согласно пункту 1 статьи 4¹ Закона Российской Федерации «О ветеринарии» создана федеральная государственная информационная система в области ветеринарии в том числе в целях обеспечения прослеживаемости подконтрольных товаров, оформления и выдачи ветеринарных сопроводительных документов. Кроме прочего, в ФГИС содержится информация об оформлении и о выдаче ветеринарных сопроводительных документов (абзац одиннадцатый пункта 3 поименованной статьи). Размещение подобной информации в ФГИС предусмотрено и пунктом 5 Правил создания, развития и эксплуатации Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. № 1140.

Вводя описанное выше дифференцированное регулирование относительно оформления ВСД на бумажном носителе или в электронной форме, федеральный законодатель установил общее для обоих случаев предписание о том, что информация об оформлении и о выдаче ВСД должна содержаться в ФГИС. Во исполнение такого установления и Правительство Российской Федерации приняло соответствующие правила.

Оспариваемое содержание пункта 12 Правил и пункта 59 Порядка не имеет предписаний об одновременном и обязательном, как полагает Учреждение, оформлении ВСД на бумажном носителе и в электронной форме.

Необходимый для целей Закона Российской Федерации «О ветеринарии» учёт оформленных на бумажном носителе ВСД в ФГИС ошибочно толкуется административным истцом как повторное бесплатное оформление ВСД в электронной форме.

Различие этих процедур следует и из содержания Правил и Порядка.

Так, Правила предусматривают, что ВСД оформляются и (или) выдаются в течение 1 рабочего дня при отсутствии необходимости проведения лабораторных исследований, осмотра, ветеринарно-санитарной экспертизы подконтрольных товаров, а при наличии необходимости в их проведении – в течение 1 рабочего дня после получения результатов лабораторных исследований, осмотра, ветеринарно-санитарной экспертизы подконтрольных товаров уполномоченным на оформление ВСД лицом (абзац первый пункта 6).

Оспариваемый учёт оформленного на бумажном носителе ВСД согласно пункту 59 Порядка осуществляется в течение 1 месяца с момента его оформления, за исключением случаев, предусмотренных абзацем четвёртым данного пункта.

Нормативного правового акта большей юридической силы и устанавливающего иное регулирование не имеется.

Доводы административного истца о правовых и фактических основаниях использования в работе Учреждения технических и программных средств ФГИС, её компонентов, включая ФГИС «Меркурий», относятся к оценке содержания других нормативных правовых и иных актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, которые не являются предметом административного иска по настоящему делу.

В свою очередь, оценка содержания постановления и решения по делу об административном правонарушении, вынесенных в отношении Учреждения, может быть произведена исключительно в процедурах их пересмотра, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся

соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления государственного бюджетного учреждения Ленинградской области «Станция по борьбе с болезнями животных Лужского района» о признании недействующими пункта 12 Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и пункта 59 Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме, утверждённых приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 589, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

Ю.Г. Иваненко