



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-272

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

31 июля 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Корчашкиной Т.Е.
Горбачевой Е.А.
Масаловой Л.Ф.

при секретаре
с участием прокурора

рассмотрела 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, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 589,

по апелляционной жалобе государственного бюджетного учреждения Ленинградской области «Станция по борьбе с болезнями животных Лужского района» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителей административного истца Амбросьева С.В. и Якубова Ш.М., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Зыковой А.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу

необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

27 декабря 2016 г. приказом Министерства сельского хозяйства № 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, опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 30 декабря 2016 г.

Пунктом 12 Правил предусмотрено, что оформленные на бумажном носителе ветеринарные сопроводительные документы (далее – ВСД) подлежат учету в федеральной государственной информационной системе (далее – ФГИС) в соответствии с Порядком.

Согласно пункту 59 Порядка учет оформленного на бумажном носителе ВСД осуществляется путем 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, учет 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.

Учет ВСД, оформленных на бумажных носителях ветеринарными (ветеринарно-санитарными) службами указанных федеральных органов исполнительной власти, осуществляется путем ввода во 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).

Нарушение своих прав административный истец усматривает в том, что оспариваемыми положениями нормативного правового акта на него возложена обязанность по повторному оформлению ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме после их оформления на бумажном носителе, неисполнение которой повлекло незаконное привлечение Учреждения к административной ответственности в виде наложения штрафа.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления. Изложенные в решении суда выводы находит неправильными, не соответствующими фактическим обстоятельствам дела, полагает, что судом дана неверная оценка доводам Учреждения, вывод суда о том, что при принятии оспариваемого нормативного акта не были допущены нарушения, которые могли бы явиться основанием для признания его недействующим, считает ошибочным.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в заседание суда апелляционной инстанции не явился, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещен надлежащим образом. В письменном отзыве Минюст России просит рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения не находит.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 2¹ Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон 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 приведенного 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 ФГИС в области ветеринарии в порядке, утверждаемом федеральным органом исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии.

Таким уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Положением о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450, является Минсельхоз России, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию агропромышленного комплекса, включая ветеринарию. Полномочие Минсельхоза России по принятию правил в области ветеринарии закреплено подпунктом 5.2.9 названного положения.

На основании приведенных норм суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые в части Правила и Порядок изданы федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, проверены судом и обоснованно признаны несостоятельными.

Согласно абзацу первому пункта 12 названных правил 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, в частности, 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.

Как установлено судом и подтверждается материалами административного дела, справка, содержащая все необходимые сведения, была приложена к приказу Минсельхоза России № 589, подписанному 27 декабря 2016 г., и представлена вместе с ним и иными документами, подтверждающими эти 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 по 26 декабря 2016 г. размещена на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (regulation.gov.ru). Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проект приказа был размещен на указанном сайте ранее, а именно 2 декабря 2016 г. По результатам указанных мероприятий, проект нормативного правового акта был доработан и по нему Министерством экономического развития Российской Федерации 28 декабря 2016 г. дано заключение об оценке регулирующего воздействия.

Разрешая дело, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что независимая антикоррупционная экспертиза проекта приказа, вопреки доводам административного истца, была проведена. Порядок и процедура его принятия соответствуют установленным действующим законодательством требованиям.

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 ее недействующую редакцию правомерно отвергнуты судом, как основанные на неправильном толковании норм права.

В силу части 2 статьи 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 243-ФЗ (в редакции от 28 декабря 2017 г.) с 1 июля 2018 г. оформление ветеринарных сопроводительных документов производится в электронной форме в соответствии со статьей 2³ Закона о ветеринарии, за исключением случаев, установленных частью 2¹ данной статьи.

Приведенным законом предусмотрено, 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 закона.

Суд пришел к правильному выводу о том, что предусмотренный оспариваемыми нормативными положениями учет оформленных на бумажном носителе ветеринарных сопроводительных документов во ФГИС не является повторным оформлением ВСД в электронной форме, их содержание не вступает в противоречие с изложенными выше законоположениями. Такое предписание соответствует действующему правовому регулированию.

Согласно пункту 1 статьи 4¹ Закона о ветеринарии в области ветеринарии создана ФГИС, в том числе в целях обеспечения прослеживаемости подконтрольных товаров, оформления и выдачи ветеринарных сопроводительных документов. Во ФГИС, кроме прочего, содержится информация об оформлении и о выдаче ветеринарных сопроводительных документов (абзац одиннадцатый пункта 3 названной статьи). Размещение подобной информации во ФГИС предусмотрено и пунктом 5 Правил создания, развития и эксплуатации ФГИС в области ветеринарии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. № 1140.

Вводя приведенное 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 во ФГИС. Во исполнение такого требования Правительство Российской Федерации и приняло соответствующие правила.

Разрешая дело, суд правильно указал в обжалуемом решении, что пункт 12 Правил и пункт 59 Порядка не содержат предписаний об одновременном и обязательном оформлении ВСД на бумажном носителе и в электронной форме, как ошибочно полагает административный истец.

Согласно Правилам 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).

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

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

Несогласие административного истца с конкретными действиями должностных лиц и наличием постановления о привлечении Учреждения к административной ответственности не является основанием для удовлетворения требования о признании нормативного правового акта

недействующим. Оценка содержания постановления и решения по делу об административном правонарушении, вынесенных в отношении административного истца, может быть произведена исключительно в процедурах их пересмотра, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

С учетом изложенного в удовлетворении административного искового заявления правомерно отказано.

Утверждение в апелляционной жалобе о неправильности вывода суда об отсутствии нарушений порядка и процедуры принятия оспариваемого нормативного акта, является необоснованным. При рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции были изучены и исследованы имеющиеся в материалах дела доказательства, подтверждающие все этапы принятия оспариваемого нормативного правового акта, в том числе его согласования и государственной регистрации, которым дана надлежащая правовая оценка. По результатам рассмотрения административного дела установлено, что Приказ Минсельхоза России от 27 декабря 2016 г. № 589 издан уполномоченным органом в пределах предоставленной законодателем компетенции, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца. Положения статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, приведенные административным истцом в обоснование незаконности данного вывода суда первой инстанции, истолкованы им неверно, и не свидетельствуют о неправомерности обжалуемого судебного акта.

Ссылка административного истца в апелляционной жалобе на заключение специалиста ООО «Автономный Центр Экспертно-Правовых Исследований» Гончаровой Ю.А. от 5 сентября 2017 г. № 310-1/эл-17 (том 1, л.д. 32–47), которое касается результатов лингвистического исследования оспариваемых пунктов нормативного правового акта, не опровергает выводы, изложенные в решении суда, принятом в порядке абстрактного нормоконтроля, и не является поводом для его отмены. Данное заключение оглашено в судебном заседании при рассмотрении дела по существу, что подтверждается протоколом суда первой инстанции от 16 апреля 2018 г. (том 1, л.д. 207).

Довод апелляционной жалобы о непроведении антикоррупционной экспертизы оспариваемого нормативного правового акта со ссылкой на даты проведения этой экспертизы и публичного обсуждения проекта оспариваемого документа является ошибочным. Данный довод был обсужден судом в процессе рассмотрения административного дела и ему дана правильная правовая оценка.

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 на эту же дату, не относится к числу нарушений процедуры принятия нормативного правового акта, влекущих признание его недействующим. Правовое значение в данном случае мог бы

иметь установленный факт отрицательной оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта либо установленный факт наличия у него признаков коррупционности оспариваемых положений. Таких фактов судом по делу не выявлено.

Решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права; предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для его отмены не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации


определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу государственного бюджетного учреждения Ленинградской области «Станция по борьбе с болезнями животных Лужского района» – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев


Т.Е. Корчашкина