

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 8 августа 2018 г. N АКПИ18-521

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Верховного Суда Российской Федерации Назаровой А.М.,

судей Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г., Меркулова В.П.,

при секретаре Б.А.В.,

с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью "Торговый Дом "Лесное" о признании недействующими подпунктов "а" и "б" пункта 12 Положения о государственном ветеринарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. N 476,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. N 476 "О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (далее - Постановление N 476), опубликованным 10 июня 2013 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17 июня 2013 г. в "Собрании законодательства Российской Федерации", N 24, утверждено Положение о государственном ветеринарном надзоре (далее - Положение), согласно пункту 12 которого предметом проверок при осуществлении федерального государственного надзора являются: а) соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами в процессе своей деятельности Единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований, предъявляемых к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору), утвержденных Решением Таможенного союза, международных договоров Российской Федерации, технических регламентов, ветеринарных правил и норм; б) выполнение ветеринарно-санитарных и противоэпизоотических мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию болезней, общих для человека и животных, заболеваний животных заразными и незаразными болезнями, охрану территории Российской Федерации от заноса из иностранных государств заразных болезней животных; в) выполнение предписаний должностных лиц органов государственного надзора.

Общество с ограниченной ответственностью "Торговый дом "Лесное" (далее - Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими подпунктов "а" и "б" пункта 12 Положения, ссылаясь на то, что оспариваемые нормы противоречат пунктам 5, 9, 10 статьи 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Федеральный закон N 294-ФЗ), не допускающей проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и нарушают его права в сфере предпринимательской деятельности.

В обоснование требования административный истец указал, что органом регионального государственного ветеринарного надзора Санкт-Петербурга - Управлением ветеринарии Санкт-Петербурга - издано распоряжение от 18 мая 2015 г. N 323 "О проведении плановой выездной

проверки ООО "Торговый дом "Лесное", органом федерального государственного ветеринарного надзора - Управлением Россельхознадзора по Санкт-Петербургу и Ленинградской области издан приказ от 11 октября 2017 г. N 883-п "О проведении внеплановой, выездной проверки по государственному контролю (надзору) в отношении ООО "Торговый дом "Лесное". В качестве основания для проведения проверок в данных актах указано на исполнение Обществом одних и тех же требований, установленных Законом Российской Федерации от 14 мая 1993 г. N 4979-1 "О ветеринарии" (далее - Закон о ветеринарии) и Федеральным законом от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", технических регламентов Таможенного союза и других ветеринарных и санитарных правилах. На основании оспариваемых положений нормативного правового акта решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области Обществу отказано в удовлетворении требований об оспаривании приказа от 11 октября 2017 г. N 883-п.

В суде представитель Общества Я. поддержал заявленное требование.

Правительство Российской Федерации, привлеченное к участию в деле в качестве административного ответчика, поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее - Россельхознадзор) (поручение от 25 мая 2018 г. N АГ-П11-2906).

В письменных возражениях на административный иск Правительство Российской Федерации указало, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представители Правительства Российской Федерации Б.А.В., Ф. и Жаворонок А.В. просили отказать в удовлетворении заявленного требования.

Выслушав стороны, проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона N 294-ФЗ порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с данным федеральным законом и другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними административными регламентами.

Пунктом 2 статьи 8 Закона о ветеринарии определено, что государственный ветеринарный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный ветеринарный надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный ветеринарный надзор) в соответствии с их компетенцией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"),

Реализуя предоставленные законом полномочия по определению порядка организации и осуществления государственного ветеринарного надзора Правительство Российской Федерации Постановлением N 476, опубликованным в установленном порядке, утвердило Положение.

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом с соблюдением требований к форме акта и порядку введения его в действие.

Положение устанавливает порядок осуществления уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного ветеринарного надзора (далее - федеральный государственный надзор) (пункт 1).

Под федеральным государственным надзором понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации (пункт 2 статьи 2 Федерального закона N 294-ФЗ).

Исходя из положений статей 9 - 13 и 14 названного закона федеральный государственный надзор осуществляется в том числе посредством проведения плановых и внеплановых, документарных и выездных проверок.

Проверкой является совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами (пункт 6 статьи 2 Федерального закона N 294-ФЗ).

В силу части 1 статьи 9 и части 1 статьи 10 данного закона предметом плановой и внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, предметом внеплановой проверки также является выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Статьей 1 Закона о ветеринарии к числу основных задач ветеринарии в Российской Федерации в том числе отнесены: реализация мероприятий по предупреждению и ликвидации заразных и иных (по перечню, утверждаемому федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая ветеринарию) болезней животных, включая сельскохозяйственных, домашних, зоопарковых и других животных, пушных зверей, птиц, рыб и пчел, и осуществление региональных планов ветеринарного обслуживания животноводства; охрана территории Российской Федерации от заноса заразных болезней животных из иностранных государств; осуществление государственного ветеринарного надзора.

Государственный ветеринарный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный ветеринарный надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный ветеринарный надзор) (далее - органы государственного ветеринарного надзора) в соответствии с их компетенцией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, поименованным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области ветеринарии, в том числе посредством организации и проведения проверок указанных лиц (пункты 1 и 2 статьи 8 Закона о ветеринарии).

Оспариваемые предписания нормативного правового акта в полной мере соответствуют приведенным законоположениям.

Предмет проверок в подпунктах "а" и "б" пункта 12 Положения определен в соответствии с установленными названными законами задачами и целями, на достижение которых направлено осуществление федерального государственного надзора в области ветеринарии.

Уполномоченные на осуществление государственного ветеринарного надзора органы власти в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют свои полномочия исключительно в пределах установленной для них компетенции, что прямо указано в пункте 2 статьи 8 Закона о ветеринарии.

Разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти не является предметом правового регулирования оспариваемых положений нормативного правового акта.

Компетенция федеральных органов государственного ветеринарного надзора определяется пунктом 4 Положения, Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. N 327, постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. N 201 "Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору", постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2014 г. N 475 "Об уполномоченных органах Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза "О безопасности мяса и мясной продукции" и другими нормативными правовыми актами.

При этом из пункта 3 статьи 2, пункта 1 статьи 5 Федерального закона N 294-ФЗ, пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", пункта 2 статьи 8 Закона о ветеринарии следует, что определение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности, определения перечня должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их полномочий, порядка осуществления государственного регионального надзора осуществляются в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законом субъекта Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следовательно, полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ветеринарии в соответствии с указанными нормативными правовыми актами разделены и осуществляются ими исходя из своей компетенции.

Ссылка административного истца на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15 февраля 2018 г., которым Обществу отказано в удовлетворении заявления об оспаривании действий Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Санкт-Петербургу и Ленинградской области по принятию решения и вынесению приказа от 11 октября 2017 г. N 883-п "О проведении внеплановой, выездной проверки по государственному контролю (надзору) в отношении ООО "Торговый дом "Лесное", не свидетельствует о нарушении прав и охраняемых законом интересов юридического лица оспариваемыми нормами Положения и не лишает права на обжалование судебного постановления в порядке, установленном законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

Учитывая, что Положение в оспариваемой части соответствует федеральным законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного искового заявления следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью "Торговый Дом "Лесное" о признании недействующими подпунктов "а" и "б" пункта 12 Положения о государственном ветеринарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. N 476, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации
А.М.НАЗАРОВА

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации
Ю.Г.ИВАНЕНКО
В.П.МЕРКУЛОВ