

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 29 ноября 2018 г. N АПЛ18-487**

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Горшкова В.В., Корчашкиной Т.Е.,

при секретаре Г.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.

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

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью "Торговый Дом "Лесное" на решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации Б., Ф. и Ж., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 5 июня 2013 г. N 476 "О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" утвердило Положение о государственном ветеринарном надзоре (далее - Положение).

Нормативный правовой акт 10 июня 2013 г. размещен на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и 17 июня 2013 г. опубликован в "Собрании законодательства Российской Федерации" N 24.

Согласно пункту 12 Положения предметом проверок при осуществлении федерального государственного надзора являются 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 (подпункт "а"); 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 (подпункт "б").

Общество с ограниченной ответственностью "Торговый Дом "Лесное" (далее - Общество, ООО "Торговый Дом "Лесное") обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать недействующими подпункты "а" и "б" пункта 12 Положения. В обоснование заявления административный истец 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 от 26 декабря 2008 г. 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 административном исковом заявлении указано, 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", а 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". При этом предметом проверок в обоих случаях являлось соблюдение обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации в области ветеринарии.

Нарушение своих прав административный истец усматривает в том, что на основании оспариваемых положений решением Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15 февраля 2018 г. по делу N А56-88907/2017 Обществу было отказано в удовлетворении требования о признании недействующим приказа Управления Россельхознадзора по Санкт-Петербургу от 11 октября 2017 г. N 883-п.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления Обществу отказано.

В апелляционной жалобе Общество просит указанное решение отменить и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Полагает, что судом принято решение о правах и об обязанностях лица, не привлеченного к участию в деле, - Правительства Санкт-Петербурга, что в силу пункта 4 части 1 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является безусловным основанием для отмены судебного акта.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оспариваемые предписания Положения соответствуют нормативным правовым актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Обществу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпунктов "а", "б" пункта 12 Положения недействующими отсутствует.

Пунктом 2 статьи 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ предусмотрено, что порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности (вида федерального государственного контроля (надзора) устанавливается утверждаемым в соответствии с данным законом, другими федеральными законами Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации положением о виде федерального государственного контроля (надзора); сроки и последовательность административных процедур при осуществлении вида федерального государственного контроля (надзора) устанавливаются административным регламентом осуществления вида федерального государственного контроля (надзора).

Отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных, регулируются Законом Российской Федерации от 14 мая 1993 г. N 4979-1 "О ветеринарии" (далее - Закон о ветеринарии).

В силу пункта 2 статьи 8 названного закона 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.

На основании изложенных норм законов судом первой инстанции сделан правильный вывод о том, что Положение, устанавливающее порядок осуществления уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного ветеринарного надзора, утверждено Правительством Российской Федерации в пределах его компетенции.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ определяет федеральный государственный контроль (надзор) как деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации (пункт 2 статьи 2).

Федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется в том числе посредством проведения проверок (плановых и внеплановых, документарных и выездных), под которыми понимается 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, статьи 9 - 13, статья 14).

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 (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда (часть 1 статьи 9, часть 1 статьи 10).

Одними из основных задач ветеринарии, исходя из статьи 1 Закона о ветеринарии, являются 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.

Из содержания пунктов 1, 2 статьи 8 названного закона усматривается, 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, 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.

Предмет проверок, как он сформулирован в подпунктах "а", "б" пункта 12 Положения, соответствует изложенным выше целям и задачам государственного ветеринарного надзора и ветеринарии в целом.

При таких данных суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые нормы в полной мере согласуются с приведенными законоположениями.

Не противоречат подпункты "а", "б" пункта 12 Положения и пунктам 5, 9, 10 статьи 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ, поскольку разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, как правомерно отмечено в обжалуемом решении, не является предметом правового регулирования оспариваемых предписаний.

Компетенция федеральных органов государственного ветеринарного надзора определена пунктом 4 Положения, а также 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 в области ветеринарии.

В свою очередь, компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации, определяется в соответствии с конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 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", пункт 3 статьи 2, часть 1 статьи 5 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ, пункт 2 статьи 8 Закона о ветеринарии).

С учетом изложенного обоснованным является вывод суда первой инстанции о том, что полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ветеринарии разделены и осуществляются ими исходя из своей компетенции, определенной в соответствии с действующим законодательством.

Довод апелляционной жалобы о том, что судом первой инстанции принято решение о правах и обязанностях лица, не привлеченного к участию в деле, - Правительства Санкт-Петербурга, в связи с чем обжалуемый судебный акт подлежит отмене, противоречит содержанию решения суда.

Вопрос о привлечении к участию в деле в качестве заинтересованного лица Правительства Санкт-Петербурга рассматривался судом первой инстанции, который определением от 8 августа 2018 г. в удовлетворении соответствующего ходатайства представителя административного истца отказал. Указанное определение оставлено без изменения определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2018 г. N АПЛ18-460 и не подлежит оценке при рассмотрении данной апелляционной жалобы.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункты "а", "б" пункта 12 Положения не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью "Торговый Дом "Лесное" - без удовлетворения.

Председательствующий
Г.В.МАНОХИНА

Члены коллегии
В.В.ГОРШКОВ
Т.Е.КОРЧАШКИНА