



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ18-1211

## Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 февраля 2019 г.

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

Романенкова Н.С.
Иваненко Ю.Г.
Назаровой А.М.
Березиной А.В.
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Урман» о признании недействующими пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», пунктов 2–6 Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн и которые по 31 декабря 2019 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774,

установил:

согласно пункту 1 Указа Президента Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах,

применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (далее – Указ) ввезенные на территорию Российской Федерации сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению, и которые запрещены к ввозу на территорию Российской Федерации, подлежат уничтожению с 6 августа 2015 г.

В соответствии с пунктом 2 Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн и которые по 31 декабря 2019 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774 (далее – Правила), запрещенная к ввозу продукция подлежит незамедлительному изъятию и уничтожению после оформления акта (протокола) о факте изъятия.

В силу пункта 3 Правил решение об изъятии и уничтожении запрещенной к ввозу продукции принимается уполномоченными должностными лицами Федеральной таможенной службы, или Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, или Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в пределах их компетенции, обнаружившими факт осуществления внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию Российской Федерации запрещенной к ввозу продукции.

Перечни уполномоченных должностных лиц утверждаются указанными федеральными органами исполнительной власти.

На основании пункта 4 Правил уничтожение запрещенной к ввозу продукции производится в присутствии не менее двух незаинтересованных лиц. Уничтожение в обязательном порядке фиксируется при помощи видеозаписи, фото- и киносъемки с указанием даты и времени их проведения.

Пунктом 5 Правил установлено, что уничтожение запрещенной к ввозу продукции оформляется актом, который составляется уполномоченным должностным лицом, принявшим решение, с приложением материалов, полученных в результате видеозаписи, фото- и киносъемки в соответствии с пунктом 4 Правил.

В акте об уничтожении запрещенной к ввозу продукции указываются вид и количество запрещенной к ввозу продукции, место, дата, время и способ ее уничтожения, а также сведения о незаинтересованных лицах. Акт подписывается уполномоченным должностным лицом и заверяется печатью федерального органа исполнительной власти, указанного в пункте 3 поименованных Правил (при ее наличии у должностного лица), а также подписывается незаинтересованными лицами и лицом (лицами),

осуществляющим перевозку или сопровождение либо хранение запрещенной к ввозу продукции, или лицом (лицами), которому принадлежит на праве собственности или на ином законном основании запрещенная к ввозу продукция.

В случае отказа лица (лиц), осуществляющего перевозку или сопровождение либо хранение запрещенной к ввозу продукции, или лица, которому принадлежит на праве собственности или на ином законном основании запрещенная к ввозу продукция, подписать акт об уничтожении запрещенной к ввозу продукции и (или) присутствовать при ее уничтожении в акте делается соответствующая запись.

Из пункта 6 Правил следует, что уничтожение запрещенной к ввозу продукции осуществляется любым доступным способом с соблюдением обязательных требований, предусмотренных законодательством в области охраны окружающей среды, на основании акта об уничтожении запрещенной к ввозу продукции.

Общество с ограниченной ответственностью «Урман» (далее – ООО «Урман») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими пункта 1 Указа, пунктов 2–6 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативных правовых актов не соответствуют части 2 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах», статьям 1, 3, 235, 243 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 3.7, 25.1, 26.1, 28.1, 28.2, 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также положения пункта 2 Правил не соответствуют пункту 1 Указа в части слова «незамедлительно», неправомерно вносят дополнительное ограничение.

Как указывает административный истец, в период с 4 по 10 мая 2018 г. у него была изъята и уничтожена органами Томской таможни ввезенная на территорию Российской Федерации сельхозпродукция («яблоки свежие»), приобретенная ООО «Урман» по заключенному с фирмой BLAZE FOCUS OU (Эстония, Таллин) внешнеторговому контракту от 1 марта 2018 г. № 1. В результате действий должностных лиц Томского таможенного поста Томской таможни всего было уничтожено: яблоки свежие сорт «FUJI» – 100004 кг, яблоки свежие сорт «GRENNY SMITH» – 40552 кг. Томской таможней в адрес ООО «Урман» 8 мая 2018 г. направлена телеграмма, содержащая сведения о том, что в 14-00 часов 14 мая 2018 г. будут возбуждены два дела об административном правонарушении в отношении ООО «Урман» по статье 16.3 КоАП РФ по факту несоблюдения запретов при ввозе товаров, заявленных в декларациях на товары.

В суде представитель административного истца адвокат Учитель С.Ю. поддержал заявленные требования и пояснил, что такая мера, как уничтожение ввезенной на территорию Российской Федерации сельхозпродукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся

к такому решению, не может быть отнесена к специальным экономическим мерам, предусмотренным частью 2 статьи 1 Федерального закона «О специальных экономических мерах», поскольку ее действие направлено не в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а в отношении российских юридических лиц, которым принадлежит на праве собственности или на ином законном основании запрещенная к ввозу продукция. Право частной собственности и порядок его прекращения в отношении российских юридических лиц гарантированы нормами Конституции Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными законами, поэтому это право не может быть прекращено путем изъятия и уничтожения собственности на основании Указа и Правил.

Положение пункта 1 Указа носит неопределенный характер, поскольку ясно не раскрывает «порядок, сроки и момент уничтожения санкционной продукции». Отсутствие ясности и определенности данного положения Указа Президента Российской Федерации допускает его неоднозначное толкование, позволяющее Правительству Российской Федерации дополнить его содержание словом «незамедлительно», а правоприменителям уничтожать запрещенную к ввозу продукцию, принадлежащую российским юридическим лицам на праве собственности или на ином законном основании, без соблюдения установленных действующим законодательством Российской Федерации административных, судебных и иных процедур, что не соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации и Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях.

От представителя административного ответчика Президента Российской Федерации в суд поступили письменные возражения, в которых указано, что Указ издан в пределах полномочий Президента Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца, и содержится просьба о рассмотрении дела в его отсутствие.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству сельского хозяйства Российской Федерации (поручение от 15 декабря 2018 г. № КЧ-П11-8964).

Представитель Правительства Российской Федерации Олесько Б.В. возражал против удовлетворения заявленных требований и пояснил суду, что оспариваемое постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного истца ООО «Урман» адвоката Учителя С.Ю., административного ответчика Правительства Российской Федерации Олесько Б.В., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и

судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо, в частности, в целях обеспечения безопасности государства.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона «О специальных экономических мерах» специальные экономические меры применяются в случаях возникновения совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности Российской Федерации.

Решение о применении специальных экономических мер в отношении конкретных иностранного государства или иностранных организаций и граждан и сроке, в течение которого эти экономические меры будут применяться, принимается Президентом Российской Федерации (часть 1 статьи 4 Федерального закона).

Полномочия Президента Российской Федерации по принятию решения о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности предусмотрены также Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (подпункт «а» пункта 6 статьи 8).

Таким образом, Указ издан в рамках компетенции Президента Российской Федерации, определенной федеральным законодателем. Указ размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 июля 2015 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 3 августа 2015 г., № 31.

Доводы административного истца о том, что уничтожение сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, запрещенных к ввозу в Российскую Федерацию, не может быть отнесено к специальным экономическим мерам, предусмотренным законодательством, являются несостоятельными.

Президентом Российской Федерации 6 августа 2014 г. издан Указ № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», которым установлено запрещение либо ограничение внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению.

По смыслу Федерального закона «О специальных экономических мерах» к специальным экономическим мерам относятся запрет на совершение определенных действий, возложение обязанности совершения указанных

действий и иные ограничения. Данные меры могут быть направлены на приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, программ в области военно-технического сотрудничества, запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление, запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление, а также иметь иную направленность (часть 2 статьи 3 названного Федерального закона).

Так, Кодекс Евразийского экономического союза предусматривает таможенную процедуру уничтожения товара, под которым понимается приведение товаров в состояние, при котором они частично или полностью уничтожаются либо утрачивают свои потребительские и (или) иные свойства и не могут быть восстановлены в первоначальном состоянии экономически выгодным способом (статья 248).

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 (статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

Согласно пункту 3 Указа Президента Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 391 Правительству Российской Федерации поручено установить порядок уничтожения товаров. В целях реализации положений данного Указа постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774 утверждены Правила, которые устанавливают порядок уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн и которые по 31 декабря 2019 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию. Такой перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778 «О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560, от 24 июня 2015 г. № 320, от 29 июня 2016 г. № 305, от 30 июня 2017 г. № 293 и от 12 июля 2018 г. № 420», независимо от того, установлено или не установлено лицо (лица), осуществившее внешнеэкономическую операцию, предусматривающую ввоз на территорию Российской Федерации запрещенной к ввозу продукции.

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774 размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 31 июля 2015 г., опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации 3 августа 2015 г., № 31, «Российской газете» 4 августа 2015 г., действует в редакции постановления Правительства

Российской Федерации от 28 августа 2018 г. № 1017 (размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 августа 2018 г., опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации 3 сентября 2018 г., № 36).

В соответствии с пунктом 2 Правил запрещенная к ввозу сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие подлежат незамедлительному изъятию и уничтожению после оформления акта (протокола) о факте изъятия. Из содержания данного пункта Правил не следует, что запрещенная к ввозу продукция, принадлежащая российским юридическим лицам на праве собственности или на ином законном основании, подлежит немедленному уничтожению без соблюдения установленных процедур.

В силу пункта 3 Правил решение об изъятии и уничтожении запрещенной к ввозу продукции принимается уполномоченными должностными лицами, перечни которых утверждаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Уничтожение запрещенной к ввозу продукции производится в присутствии не менее двух незаинтересованных лиц. Процесс уничтожения в обязательном порядке фиксируется при помощи видеозаписи, фото- и киносъемки с указанием даты и времени их проведения и оформляется актом, содержащим необходимые реквизиты (пункты 4 и 5 Правил).

Уничтожение продукции осуществляется любым доступным способом с соблюдением обязательных требований, предусмотренных законодательством в области охраны окружающей среды (пункт 6 Правил). Данный правовой механизм соответствует принципам законности, гласности, обоснованности и объективности применения специальных экономических мер, предусмотренных Федеральным законом «О специальных экономических мерах».

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений нормативных правовых актов нормам Гражданского кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являются несостоятельными. Правовую основу применения специальных экономических мер в соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона «О специальных экономических мерах» составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, данный Федеральный закон, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и который по-иному регулирует порядок уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество

Лихтенштейн и которые по 31 декабря 2019 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию, не имеется.

По своему содержанию оспариваемые положения нормативных правовых актов являются определенными и не допускают их неоднозначного толкования. Указ предусматривает уничтожение сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, запрещенных к ввозу в Российскую Федерацию, а Правила устанавливают порядок их уничтожения

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ 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 признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Урман» о признании недействующими пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», пунктов 2–6 Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн и которые по 31 декабря 2019 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Н.С. Романенков

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации

Ю.Г. Иваненко

А.М. Назарова