



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-137

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 мая 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Ксенофонтовой Н.А.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Засеевой Э.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное 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, 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,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Урман» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Правительства Российской

Федерации Олесько Б.В., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Указом Президента Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (далее – Указ) установлено, что 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. (пункт 1). Пунктом 3 Указа Правительству Российской Федерации поручено незамедлительно установить порядок уничтожения товаров.

Нормативный правовой акт 30 июля 2015 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 3 августа 2015 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 31.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774, принятым в целях реализации положений Указа, утверждены Правила уничтожения 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 (далее – Правила).

Нормативный правовой акт 31 июля 2015 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 3 августа 2015 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 31 и 4 августа 2015 г. в «Российской газете» № 170.

Согласно пункту 2 Правил запрещенная к ввозу продукция подлежит незамедлительному изъятию и уничтожению после оформления акта (протокола) о факте изъятия.

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 (пункт 3).

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 (пункт 4).

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 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 (пункт 5).

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 (пункт 6).

Общество с ограниченной ответственностью «Урман» (далее также – ООО «Урман», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать недействующими пункт 1 Указа и пункты 2–6 Правил. В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что оспариваемые нормы противоречат части 2 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» (далее – Закон 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 пункт 2 Правил также не соответствует пункту 1 Указа в части, предусматривающей незамедлительное изъятие и уничтожение запрещенной к ввозу продукции.

В административном исковом заявлении указано, что с 4 по 10 мая 2018 г. у Общества была изъята и уничтожена органами Томской таможни ввезенная на территорию Российской Федерации сельскохозяйственная продукция («яблоки свежие»), приобретенная им по заключенному с фирмой BLAZE FOCUS OU (Эстония, Таллин) внешнеторговому контракту от 1 марта 2018 г. № 1.

В суде первой инстанции представитель административного истца поддержал заявленные требования и пояснил, что такая мера, как уничтожение ввезенной на территорию Российской Федерации 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, не может быть отнесена к специальным экономическим мерам, предусмотренным Законом о специальных экономических мерах, поскольку ее действие направлено не в отношении иностранного государства (иностранных организаций, граждан), а в отношении российских юридических лиц, которым принадлежит на праве собственности или на ином законном основании запрещенная к ввозу продукция. Право частной собственности, гарантированное Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными законами, не может быть прекращено путем изъятия и уничтожения собственности на основании Указа и Правил.

Кроме того, положение пункта 1 Указа носит неопределенный характер, так как не раскрывает порядок, сроки и момент уничтожения запрещенной к ввозу на территорию Российской Федерации продукции. Тем самым допускается его неоднозначное толкование. Незамедлительное изъятие и уничтожение такой продукции, предусмотренное Правительством Российской Федерации в Правилах, позволяет правоприменителям уничтожать ее 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.

Административные ответчики требования Общества не признали, ссылаясь на их необоснованность.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Обществу отказано.

Не согласившись с таким решением, ООО «Урман» подало апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять новое решение об удовлетворении административного иска в связи с нарушением судом первой инстанции норм материального и процессуального права, несоответствием выводов, изложенных в решении, обстоятельствам административного дела, неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела.

Административный истец полагает, что суд первой инстанции не произвел проверку оспариваемых положений Указа и Правил на соответствие приведенным в административном исковом заявлении нормам Закона о специальных экономических мерах, Гражданского кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Считает также, что судом неправильно применена статья 248 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу представитель Президента Российской Федерации просит оставить ее без удовлетворения, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, и рассмотреть жалобу в его отсутствие.

Правительство Российской Федерации представило возражения на апелляционную жалобу, в которых просит в ее удовлетворении отказать, полагая, что все доводы Общества были исследованы и оценены судом первой инстанции в порядке, установленном процессуальным законодательством, оснований для отмены решения суда не имеется.

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 оспариваемых положений Указа и Правил недействующими отсутствует.

В части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации закреплено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В силу части 2 статьи 1 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 и (или) нарушающие права и свободы ее граждан.

Частью 1 статьи 4 названного закона предусмотрено, что решение о применении специальных экономических мер в отношении конкретных иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории

иностранного государства, и о сроке, в течение которого данные специальные экономические меры будут применяться, принимается Президентом Российской Федерации на основе предложений Совета Безопасности Российской Федерации с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о таком решении.

Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» к полномочиям Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности отнесено принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности (подпункт «а» пункта 6 статьи 8).

С учетом приведенных законоположений вывод суда первой инстанции о том, что Указ издан в рамках компетенции Президента Российской Федерации, определенной федеральным законодательством, является правильным.

Судом первой инстанции обоснованно признан несостоятельным довод административного истца о том, что уничтожение сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации, не может быть отнесено к специальным экономическим мерам, установленным действующим законодательством.

Оспариваемый в части Указ принят в целях реализации указов Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (далее – Указ № 560) и от 24 июня 2015 г. № 320 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

Так, Указом № 560 запрещается либо ограничивается осуществление 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 (пункт 1).

Из содержания части 2 статьи 3 Закона о специальных экономических мерах следует, что к специальным экономическим мерам относятся запрет на совершение действий в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранного государства, и (или) 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 могут иметь иную направленность.

Реализация специальных экономических мер обязательна для органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также для находящихся под юрисдикцией Российской Федерации организаций и физических лиц (часть 3 названной статьи).

Такая мера, как уничтожение ввезенной на территорию Российской Федерации 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, соответствует приведенным законоположениям.

Исходя из статьи 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве 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.

Правила приняты в целях реализации положений Указа, согласно пункту 3 которого Правительству Российской Федерации было поручено незамедлительно установить порядок уничтожения товаров. Таким образом, данный нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в пределах его полномочий.

Правила 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, утвержденный 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 (пункт 1).

Как правильно отмечено в обжалуемом решении, из содержания пункта 2 Правил, в силу которого запрещенная к ввозу на территорию Российской Федерации сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие подлежат незамедлительному изъятию и уничтожению после оформления акта (протокола) о факте изъятия, не усматривается, что

запрещенная к ввозу продукция, принадлежащая российским юридическим лицам на праве собственности или на ином законном основании, подлежит немедленному уничтожению без соблюдения установленных процедур.

Порядок изъятия и уничтожения запрещенной к ввозу продукции непосредственно регламентирован пунктами 3–6 Правил.

Решение об изъятии и уничтожении запрещенной к ввозу продукции принимается уполномоченными должностными лицами, перечни которых утверждаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти (пункт 3).

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, 5).

Уничтожение продукции осуществляется любым доступным способом с соблюдением обязательных требований, предусмотренных законодательством в области охраны окружающей среды (пункт 6).

Суд первой инстанции правомерно указал в решении, что приведенный правовой механизм соответствует принципам законности, гласности, обоснованности и объективности применения специальных экономических мер, предусмотренным частью 2 статьи 2 Закона о специальных экономических мерах.

Не соглашаясь с доводом Общества о противоречии оспариваемых положений Указа и Правил нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что правовую основу применения специальных экономических мер согласно части 1 статьи 1 Закона о специальных экономических мерах составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, данный 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.

Ссылку административного истца на то, что оспариваемые нормы противоречат отдельным положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, нельзя признать состоятельной, поскольку они не регулируют вопросы привлечения к административной ответственности. Применение специальных экономических мер, к которым относится уничтожение запрещенной к ввозу на территорию Российской Федерации продукции, является самостоятельной процедурой, осуществляемой в целях обеспечения безопасности государства и не связанной с порядком привлечения лиц к административной ответственности при нарушении таможенных правил.

Довод апелляционной жалобы о том, что судом первой инстанции неправильно применена статья 248 Таможенного кодекса Евразийского

экономического союза, ошибочен и не может повлечь отмену обжалуемого решения. Данной статьей предусмотрена таможенная процедура уничтожения, применяемая в отношении иностранных товаров. Под уничтожением товаров 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.

Частью 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации установлено, что при проверке законности оспариваемых положений нормативного правового акта суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объеме.

Учитывая, что товары перемещаются через таможенную границу Евразийского экономического союза и (или) помещаются под таможенные процедуры с соблюдением запретов и ограничений, установленных в том числе в соответствии с законодательством государств-членов (подпункт 10 пункта 1 статьи 2, пункт 1 статьи 7 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза), суд первой инстанции правильно применил статью 248 названного кодекса, раскрывающую понятие «уничтожение товаров».

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе о том, что оспариваемые положения Указа и Правил не проверены на соответствие приведенным в административном исковом заявлении нормам Закона о специальных экономических мерах, Гражданского кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при рассмотрении настоящего административного дела суд первой инстанции выяснил все обстоятельства, предусмотренные частью 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

При рассмотрении данного дела суд первой инстанции не вправе был проверять пункт 1 Указа и пункты 2–6 Правил на соответствие статьям 35, 46, 55 Конституции Российской Федерации, как ошибочно полагает административный истец, поскольку в силу части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, подпункта «а» пункта 1 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации отнесено к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Довод ООО «Урман» о правовой неопределенности оспариваемого предписания Указа несостоятелен, так как его содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности; данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует его единообразное понимание, не имеется.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что нормативного правового акта большей юридической силы, который по-другому регулирует порядок уничтожения запрещенной к ввозу на территорию Российской Федерации продукции, не имеется.

Принимая во внимание изложенное, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении заявленных требований.

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 20 февраля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Урман» – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

Н.А. Ксенофонтова