



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-275

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 июля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Горчаковой Е.В.

при секретаре

Бахановой В.А.

с участием прокурора

Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Вельдера Андрея Эдуардовича об оспаривании пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»

по апелляционной жалобе Вельдера А.Э. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2024 г. по делу № АКПИ24-167, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения Вельдера А.Э., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Гайдук А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

10 марта 2022 г. Правительство Российской Федерации издало постановление № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление), которое на дату рассмотрения дела в суде первой инстанции действовало в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. № 240 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336».

В настоящее время Постановление действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 июля 2024 г. № 980 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Первоначальный текст документа размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 10 марта 2022 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 14 марта 2022 г., № 11, ст. 1715.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2023 г. № 2140 в абзац первый пункта 3 Постановления внесены изменения: слова «в 2022–2023 годах» заменены словами «в 2022–2024 годах» (далее – Постановление № 2140).

Постановление № 2140 размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 15 декабря 2023 г., опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации 18 декабря 2023 г., № 51, ст. 9388.

Пунктом 3 Постановления введены в 2022–2024 годах ограничения на проведение внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, внеплановых проверок, осуществляемых в рамках видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее соответственно – Закон о государственном контроле и Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), а также при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления (включая контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий).

Вельдер А.Э. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 3 Постановления, ссылаясь на его противоречие пункту 2 части 1 статьи 18 Федерального закона от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 46-ФЗ), положениям части 1 статьи 1.1, статьи 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), пункту 3 части 3 статьи 1 Закона о государственном контроле, как ограничивающего осуществление территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) государственного контроля (надзора) посредством проведения проверок соблюдения контролирующими лицами обязательных требований в области связи и в области защиты прав потребителей, а именно мероприятий (действий), предусмотренных частью 3¹ статьи 28.1 КоАП РФ, для возможного последующего возбуждения по их результатам производств по делам об административных правонарушениях в отношении контролируемых лиц. Вельдер А.Э. также полагает, что у Правительства Российской Федерации отсутствовали полномочия на продление срока действия приведённых в пункте 3 Постановления предписаний на 2024 год.

Нарушение своих прав Вельдер А.Э. связывает с тем, что на его обращения в территориальные органы Роскомнадзора, Роспотребнадзора о проведении проверок соблюдения оператором связи сроков пересылки регистрируемых почтовых отправлений, предоставления операторами розничных сетей потребителям достоверной информации на ценниках о составе продукции он получил отказы, мотивированные не результатами проведённых проверок, а невозможностью их проведения со ссылкой на Постановление. Впоследствии суды подтвердили правомерность отказов в возбуждении дела об административном правонарушении.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству экономического развития Российской Федерации, в письменных возражениях на административный иск указавшему, что Постановление издано полномочным органом, а оспариваемая правовая норма соответствует действующему законодательству, направлена на снижение административной нагрузки на бизнес в качестве временной меры поддержки в условиях текущей экономической ситуации, связанной с санкционным давлением на хозяйствующие субъекты, и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Вельдеру А.Э. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением суда первой инстанции, просит о его отмене, как незаконного

и необоснованного, принятии по делу нового решения об удовлетворении административного иска.

Вельдер А.Э. ссылается на то, что судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права и не установлены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, вследствие чего суд пришёл к неверному выводу о соответствии пункта 3 Постановления нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Указывает, что оспариваемый пункт Постановления в нарушение пункта 2 части 1 статьи 18 Закона № 46-ФЗ предоставляет Правительству Российской Федерации полномочия на введение ограничений при производстве по делам об административных правонарушениях.

В письменном отзыве Правительство Российской Федерации не согласилось с доводами апелляционной жалобы, полагая, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражения на апелляционную жалобу Правительства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 1, статья 2, части 1, 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Согласно пункту 2 части 1 статьи 18 Закона № 46-ФЗ Правительство Российской Федерации в 2022, 2023 и 2024 годах вправе принимать решения, предусматривающие особенности организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и Закона о государственном контроле, в том числе в части введения моратория на проведение проверок, контрольных (надзорных) мероприятий.

Реализуя предоставленные федеральным законом полномочия, Правительство Российской Федерации издало Постановление.

Соблюдение процедуры принятия и правил введения Постановления в действие проверены и подтверждены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2022 г. № АКПИ22-494, от 27 июня 2023 г. № АКПИ23-329.

На основании изложенного выше суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемое нормативное правовое положение утверждено Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся полномочий в установленном порядке.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые законоположения и пришёл к обоснованному выводу о том, что пункт 3 Постановления, направленный на упорядочивание контрольно-надзорной деятельности в условиях текущей экономической ситуации, не противоречит актам большей юридической силы.

Оспариваемое нормативное положение не содержит каких-либо норм, отличных от требований федерального законодательства в рассматриваемой сфере, изложено понятным и доступным образом, отвечает критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Довод Вельдера А.Э. об отсутствии у Правительства Российской Федерации полномочий на продление срока действия изложенных в Постановлениях ограничений на 2024 год судом первой инстанции проверялся и правильно признан несостоятельным, поскольку Постановление № 2140, вносящее изменения в пункт 3 Постановления, принято в 2023 г., что согласуется с действовавшей в тот период редакцией пункта 2 части 1 статьи 18 Закона № 46-ФЗ.

Оспариваемая правовая норма в части продления срока действия изложенных в ней ограничений на 2024 г. полностью согласуется и с действующей редакцией указанной выше статьи Закона № 46-ФЗ, в соответствии с которой федеральным законодателем Правительство Российской Федерации уполномочено и в 2024 году принимать решения, предусматривающие особенности организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Ссылка Вельдера А.Э., повторённая в апелляционной жалобе, на противоречие пункта 3 Постановления положениям статей 1.1, 1.2 КоАП РФ, пункту 3 части 3 статьи 1 Закона о государственном контроле несостоятельна,

так как оспариваемый пункт Постановления не регулирует порядок производства по делам об административных правонарушениях, а распространяется на правоотношения, возникающие в связи с осуществлением должностными лицами контрольных (надзорных) мероприятий в рамках Закона о государственном контроле и Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе касающихся рассмотрения соответствующих обращений (заявлений) граждан и организаций.

Оценка достаточности данных для решения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях осуществляется в порядке, предусмотренном КоАП РФ. Оспариваемая же норма, вопреки утверждению Вельдера А.Э., эти вопросы не регулирует, в связи с чем ограничивать нормативное правовое регулирование, установленное законодательством об административных правонарушениях, не может.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что оспариваемое нормативное положение соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает и не ограничивает прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

Фактически, оспаривая законность пункта 3 Постановления, который не содержит неопределённости и не предполагает произвольности его применения, Вельдер А.Э. выражает несогласие с результатами рассмотрения его обращений в территориальные органы Роскомнадзора, Роспотребнадзора, однако оценка обстоятельств конкретных дел с его участием и правильности применения судами оспариваемой нормы с учётом этих обстоятельств не отнесена к компетенции суда, рассматривающего дело в порядке абстрактного нормоконтроля.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что у административного истца имеются сомнения в объективности и беспристрастности судьи первой инстанции, так как он выносил определения о возвращении Вельдеру А.Э. заявлений с аналогичным требованием (АКПИ23-1142, АКПИ24-70), а следовательно, по мнению административного истца, уже сформировал отрицательное убеждение относительно предмета заявленных требований, несостоятельны.

Указанные определения, вступившие в законную силу, выносились в связи с неустранимостью Вельдером А.Э. имеющихся в административных исках недостатков в срок, установленный в определениях об оставлении административного искового заявления без движения, без рассмотрения административного дела по существу. Оснований для отвода судьи, предусмотренных статьёй 31 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Решение суда первой инстанции должным образом мотивировано, вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьёй 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 14 мая 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Вельдера Андрея Эдуардовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Е.В. Горчакова