



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-647

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

25 сентября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Елшиной Е.А.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Беляева Дмитрия Владимировича о признании недействующими пунктов 2, 8, подпункта «а» пункта 12, пункта 17 Ветеринарных правил назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов, предназначенных для переработки или для реализации на розничных рынках, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № 421,

установил:

приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № 421 (далее также – Приказ № 421) утверждены Ветеринарные правила назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов, предназначенных для переработки или для реализации на розничных рынках (далее также – Ветеринарные правила).

Нормативный правовой акт 18 августа 2021 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) № 64673 и размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>).

Ветеринарные правила устанавливают обязательные для исполнения требования при назначении и проведении ветеринарно-санитарной экспертизы

молока и молочных продуктов (далее также – ветеринарно-санитарная экспертиза) (пункт 1).

Согласно пункту 2 Ветеринарных правил ветеринарно-санитарной экспертизе перед выпуском в обращение подлежат: сырое молоко, сырое обезжиренное молоко, сырые сливки (далее – молоко), предназначенные для переработки, в целях определения их пригодности к использованию для пищевых целей; молоко и молочные продукты непромышленного изготовления (далее – молочные продукты), реализуемые на розничных рынках (далее – рынки).

Проведение ветеринарно-санитарной экспертизы организуется федеральным органом исполнительной власти в области ветеринарного надзора, ветеринарными (ветеринарно-санитарными) службами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ветеринарии (далее – Госветслужба) в пределах своей компетенции (пункт 5 Ветеринарных правил).

Пунктом 8 Ветеринарных правил предусмотрено, что решение о назначении ветеринарно-санитарной экспертизы принимается специалистом Госветслужбы при непосредственном обращении собственника (владельца) молока и молочных продуктов или его уполномоченного представителя (далее также – владелец).

В соответствии с пунктом 12 Ветеринарных правил при рассмотрении представленных владельцем документов и сведений осуществляется анализ: а) ветеринарного сопроводительного документа, содержащего результаты проведенных ветеринарно-профилактических мероприятий в отношении продуктивных сельскохозяйственных животных, от которых получено молоко и молочные продукты; б) информации о применении лекарственных препаратов для ветеринарного применения и соблюдении сроков их выведения из организма животных в соответствии с инструкциями по применению лекарственных препаратов для ветеринарного применения.

Из пункта 17 Ветеринарных правил следует, что при реализации на рынках молоко и молочные продукты исследуются со следующей периодичностью по следующим показателям: а) каждая партия – консистенция, вкус и запах, цвет, температура (°С), массовая доля жира (%), массовая доля белка (%), плотность (кг/м³), кислотность (°Т); б) не реже 1 раза в 10 календарных дней – содержание соматических клеток, массовая доля СОМО %; в) не реже 1 раза в месяц проводится плановое серологическое исследование молока коров и буйволиц на бруцеллез методом кольцевой реакции в соответствии с ветеринарными правилами осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов бруцеллеза, утверждаемыми в соответствии со статьей 2² Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон о ветеринарии); г) не реже 1 раза в 6 месяцев – содержание нормируемых техническими регламентами, указанными в пункте 6 данных правил, антибиотиков, радионуклидов, микроорганизмов (КМАФАнМ, бактерий группы кишечных палочек), в том числе патогенных.

Беляев Д.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пунктов 2, 8, подпункта «а» пункта 12, пункта 17 Ветеринарных правил, ссылаясь на их несоответствие пунктам 1–3 статьи 1, статьям 4–7, 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательных требованиях), статьям 6, 7 технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), принятого решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 (далее – ТР ТС 021/2011), приложению № 3 к нему, пункту 5 технического регламента Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), принятого решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67 (далее также – ТР ТС 033/2013).

По мнению административного истца, пункт 2 Ветеринарных правил не соответствует пункту 5 ТР ТС 033/2013, так как вводит понятия «молоко» и «молочные продукты» со значением, отличным от установленных этим техническим регламентом терминов, и не предусматривает обязательность проведения ветеринарно-санитарной экспертизы сырого молока, переработка которого осуществляется самим производителем; пункт 8 Ветеринарных правил позволяет специалисту Госветслужбы уклониться от назначения ветеринарно-санитарной экспертизы при отсутствии непосредственного обращения владельца продукции в рамках рассмотрения заявки в компоненте «Меркурий» Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (далее – ФГИС ВетИС), используемой с целью оформления и выдачи ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме в отношении подконтрольной продукции, допускает отсутствие единого подхода к срокам и оформлению документа, позволяющего

реализовать молочную продукцию непромышленного изготовления с ограниченным сроком годности; требования подпункта «а» пункта 12 Ветеринарных правил неисполнимы в связи с отсутствием в компоненте «Меркурий» ФГИС ВетИС возможности выдачи ветеринарных сопроводительных документов, содержащих результаты проведенных ветеринарно-профилактических мероприятий в отношении продуктивных сельскохозяйственных животных, от которых получено молоко и молочные продукты.

В обоснование требований Беляев Д.В. указал, что занимается ведением личного подсобного хозяйства, в том числе разведением коз, получением молока и молочной продукции непромышленного изготовления и их реализацией. Полагает, что оспариваемые нормативные положения являются неисполнимыми, обременительными и неопределенными по своему содержанию, в связи с чем нарушают его права и законные интересы, и при этом не устанавливают необходимые в целях защиты здоровья граждан обязательные требования к проведению ветеринарно-санитарной экспертизы сырого молока, используемого владельцем для приготовления молочной продукции, в отношении которой проводится ветеринарно-санитарная экспертиза при ее реализации.

Административный ответчик – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее также – Минсельхоз России) в письменных возражениях и заинтересованное лицо – Минюст России в письменном отзыве на административный иск указали, что Приказ № 421 издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые в части Ветеринарные правила соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Беляев Д.В. и его представитель Смирнов Ю.С. в судебном заседании поддержали заявленные требования, просили их удовлетворить.

В судебном заседании представитель Минсельхоза России Кулий Л.А. возражал против удовлетворения административного искового заявления по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Минюст России заявил письменное ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие его представителя.

Выслушав административного истца и представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив оспариваемые положения нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

В силу статьи 2 Закона о ветеринарии 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, регулирует ветеринарное законодательство Российской Федерации, состоящее из данного закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 2¹ указанного закона ветеринарные правила (правила в области ветеринарии) являются нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные для исполнения физическими лицами и юридическими лицами требования при осуществлении профилактических, диагностических, лечебных, ограничительных и иных мероприятий, установлении и отмене на территории Российской Федерации карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных, при оформлении ветеринарных сопроводительных документов, назначении и проведении ветеринарно-санитарной экспертизы, осуществлении мероприятий по обеспечению ветеринарной безопасности в отношении уловов водных биологических ресурсов и произведенной из них продукции, при маркировании и учете животных, при проведении регионализации, эпизоотического зонирования, определении зоосанитарного статуса, разведении, выращивании, содержании, перемещении (в том числе перевозке и перегоне), обороте и убое животных, производстве, перемещении, хранении и (или) обороте кормов и кормовых добавок, перемещении, хранении, переработке, утилизации биологических отходов (трупов животных и птиц, абортированных и мертворожденных плодов, ветеринарных конфискатов, других отходов, непригодных в пищу людям и на корм животным), к характеру, форме, содержанию и предоставлению информации по этим видам деятельности, а также определяют права и обязанности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, подведомственных им организаций в указанной в данной статье сфере деятельности.

В соответствии с частью первой статьи 21 Закона о ветеринарии мясо, мясные и другие продукты убоя (промысла) животных, молоко, молочные продукты, яйца, иная продукция животного происхождения подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе в целях определения их пригодности к использованию для пищевых целей.

Из пункта 2 статьи 2¹, части пятой статьи 21 названного закона следует, что ветеринарные правила, порядок назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы разрабатывает и утверждает федеральный орган исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования.

Таким органом согласно пункту 1, подпункту 5.2.9 пункта 5 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450, является Минсельхоз России.

Приказ № 421, утвердивший Ветеринарные правила, издан в соответствии с требованиями о порядке принятия нормативных правовых актов, их регистрации и опубликования, предусмотренными Указом Президента

Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, нормативный правовой акт издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением требований к форме акта, процедуре принятия и порядку введения его в действие, что не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о несоответствии оспариваемых в части Ветеринарных правил приведенным в административном иске нормативным правовым актам основаны на ошибочном толковании норм материального права и подлежат отклонению.

Пунктом 83 Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденных приказом Минюста России от 31 августа 2003 г. № 222 (далее – Приказ № 222), закреплено, что в акте не допускается включение определения понятий, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Аналогичное предписание содержалось в пункте 28 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105, действовавших на дату издания Минсельхозом России Приказа № 421 и утративших силу в связи с изданием Приказа № 222.

Таким образом, включение в правила в области ветеринарии понятий возможно в случае закрепления в нормативном правовом акте большей юридической силы полномочия Минсельхоза России по определению понятий либо посредством дублирования понятий, закрепленных в иных нормативных правовых актах, с оформлением ссылок на конкретные структурные единицы актов, содержащих такие понятия.

Пункт 2 Ветеринарных правил не содержит определения понятий, а вводит используемые исключительно в рамках этого акта в целях удобства последующего его изложения сокращения «молоко» и «молочные продукты» для обозначения сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок. Кроме того, в указанном пункте после словосочетания «молоко и молочные продукты» содержится ссылка на примечание: «пункт 5 технического регламента Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), принятого решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67», из чего следует, что сокращение «молочные продукты» используется в Ветеринарных правилах в значении, установленном ТР ТС 033/2013, и соответствует его терминологии.

Согласно приведенным в пункте 5 ТР ТС 033/2013 понятиям и их определениям: «молоко» – продукт нормальной физиологической секреции молочных желез сельскохозяйственных животных, полученный от одного или нескольких животных в период лактации при одном и более доениях, без каких-либо добавлений к этому продукту или извлечений каких-либо веществ из него; «молочный продукт» – пищевой продукт, который произведен из молока и (или) его составных частей, и (или) молочных продуктов, с добавлением или без добавления побочных продуктов переработки молока (за исключением побочных продуктов переработки молока, полученных при производстве молокосодержащих продуктов), без использования немолочного жира и немолочного белка и в составе которого могут содержаться функционально необходимые для переработки молока компоненты; «сырое молоко» – молоко, не подвергавшееся термической обработке при температуре более 40 °С или обработке, в результате которой изменяются его составные части; «сырое обезжиренное молоко» – обезжиренное молоко, не подвергавшееся термической обработке при температуре более 45 °С, полученное в результате отделения молочного жира от молока; «сырые сливки» – сливки, не подвергавшиеся термической обработке при температуре более 45 °С.

Использование в пункте 2 Ветеринарных правил установленных пунктом 5 ТР ТС 033/2013 терминов «сырое молоко», «сырое обезжиренное молоко», «сырые сливки» в качестве объектов проведения ветеринарно-санитарной экспертизы обусловлено требованиями этого технического регламента, согласно которым: перевозка на таможенной территории Евразийского экономического союза сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок сопровождается ветеринарным сопроводительным документом, выдаваемым уполномоченным органом государства-члена, содержащим сведения о проведении ветеринарно-санитарной экспертизы, подтверждающие их безопасность (пункт 12); оценка (подтверждение) соответствия молока и молочной продукции требованиям данного технического регламента осуществляется в том числе в форме ветеринарно-санитарной экспертизы сырого молока, сырого обезжиренного молока и сырых сливок, поставляемых на предприятие для дальнейшей переработки (подпункт «г» пункта 99).

Вопреки доводам административного истца сырое молоко, сырое обезжиренное молоко, сырые сливки подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе перед реализацией в соответствии с абзацем третьим пункта 2 Ветеринарных правил, данный пункт не допускает возможность непроведения ветеринарно-санитарной экспертизы в случае переработки сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок самим изготовителем для их последующей реализации.

Тем самым пункт 2 Ветеринарных правил исключает поступление на розничный рынок сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок, не прошедших ветеринарно-санитарную экспертизу, и не возлагает каких-либо обязанностей на граждан, занимающихся изготовлением и переработкой молока для личного потребления.

Доводы административного истца об отсутствии в Ветеринарных правилах положений о ветеринарных сопроводительных документах для реализации продукции на ярмарках подлежат отклонению, поскольку согласно пункту 1 Ветеринарных правил данный акт регламентирует назначение и проведение ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов, предназначенных для переработки или для реализации на розничных рынках.

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» розничный рынок – имущественный комплекс, предназначенный для осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на основе свободно определяемых непосредственно при заключении договоров розничной купли-продажи и договоров бытового подряда цен и имеющий в своем составе торговые места.

В свою очередь, ярмарка – это форма торговли, организуемая в установленном месте и на установленный срок с предоставлением торговых мест с целью продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на основе свободно определяемых непосредственно при заключении договоров купли-продажи и договоров бытового подряда цен (пункт 87 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51303-2023 «Торговля. Термины и определения», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 июня 2023 г. № 469-ст).

С учетом положений статьи 11 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» ярмарка может быть организована как на розничном рынке, так и вне его.

В силу пункта 1 Ветеринарных правил проведение ветеринарно-санитарной экспертизы на ярмарках, расположенных вне розничного рынка, не входит в предмет правового регулирования данного акта. Вместе с тем в случаях, когда ярмарка организована на розничном рынке, продажа товаров на ней возможна при наличии ветеринарных сопроводительных документов для их реализации на таком рынке.

Таким образом, установление дополнительного правового регулирования для получения ветеринарных сопроводительных документов в целях реализации продукции на ярмарках в Ветеринарных правилах не требуется.

Согласно пункту 1 статьи 2¹ Закона о ветеринарии сопроводению ветеринарной сопроводительной документацией подлежит перечень подконтрольных товаров, утверждаемый федеральным органом исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования.

В соответствии с приказом Минсельхоза России от 18 декабря 2015 г. № 648 «Об утверждении Перечня подконтрольных товаров, подлежащих сопроводению ветеринарными сопроводительными документами» к таким товарам отнесена и молочная продукция.

Пунктом 6 Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом

Минсельхоза России от 13 декабря 2022 г. № 862 (далее – Правила № 862), предусмотрено, что ветеринарные сопроводительные документы оформляются и (или) выдаются должностным лицом в течение 24 часов после поступления обращения владельца подконтрольного товара или его уполномоченного представителя о необходимости оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажном носителе или после получения оформленной в электронной форме в ФГИС ВетИС заявки на оформление ветеринарных сопроводительных документов при отсутствии необходимости проведения лабораторных исследований, ветеринарно-санитарной экспертизы или ветеринарно-профилактических мероприятий (если подконтрольным товаром являются животные) подконтрольных товаров.

При необходимости проведения лабораторных исследований, ветеринарно-санитарной экспертизы или ветеринарно-профилактических мероприятий (если подконтрольным товаром являются животные) ветеринарные сопроводительные документы оформляются в течение 24 часов после получения их результатов.

Должностное лицо, принявшее решение о необходимости проведения лабораторных исследований, ветеринарно-санитарной экспертизы или ветеринарно-профилактических мероприятий в отношении подконтрольных товаров, обязано по письменному требованию владельца подконтрольного товара, обратившегося за оформлением ветеринарных сопроводительных документов, предоставить письменное обоснование принятого решения.

Указанное обоснование направляется обратившемуся владельцу подконтрольного товара в течение 24 часов с момента поступления заявления о необходимости предоставления обоснования на адрес, указанный в заявлении о необходимости предоставления обоснования.

Таким образом, должностное лицо, к которому на рассмотрение поступило обращение о необходимости оформления на товар ветеринарных сопроводительных документов, может принять решение о необходимости проведения ветеринарно-санитарной экспертизы такой продукции при наличии на то оснований вне зависимости от формы обращения. Изложенное регулирование направлено на недопущение получения ветеринарных сопроводительных документов на транспортировку продукции, подлежащей проведению ветеринарно-санитарной экспертизы, без ее проведения.

Заявительный характер проведения ветеринарно-санитарной экспертизы декларирован статьей 22 ТР ТС 021/2011 и принятым в соответствии с ней пунктом 8 Ветеринарных правил, согласно которому решение о назначении ветеринарно-санитарной экспертизы принимается специалистом Госветслужбы при непосредственном обращении собственника (владельца) молока и молочных продуктов или его уполномоченного представителя, что обусловлено исключением возможности необоснованного уклонения владельцами продукции от проведения ветеринарно-санитарной экспертизы.

Таким образом, пункт 8 Ветеринарных правил дополняет положения ТР ТС 033/2013 применительно к порядку проведения оценки (подтверждения) соответствия продукции в форме ветеринарно-санитарной экспертизы, а абзац

третий пункта 6 Правил № 862 направлен на осуществление государственного ветеринарного контроля.

При этом вопреки доводам административного истца установление срока выдачи ветеринарного сопроводительного документа по результатам проведения ветеринарно-санитарной экспертизы не является предметом правового регулирования оспариваемых Ветеринарных правил. Порядок оформления ветеринарных сопроводительных документов установлен Правилами № 862, абзацем вторым пункта 6 которых предусмотрено, что ветеринарные сопроводительные документы оформляются в течение 24 часов после получения результатов ветеринарно-санитарной экспертизы.

Доводы административного истца о противоречивости требования об оформлении ветеринарных сопроводительных документов для перемещения продукции к месту проведения ветеринарно-санитарной экспертизы являются ошибочными.

Пунктом 3 Правил № 862 предусмотрено осуществление оформления ветеринарных сопроводительных документов при перемещении (перевозке) подконтрольного товара (за исключением случаев, когда их оформление не требуется в соответствии с данными правилами), в то же время в рассматриваемом случае целью такого перемещения подконтрольного товара (в место проведения ветеринарно-санитарной экспертизы) не является его переработка или реализация на розничном рынке.

В связи с этим в силу положений пунктов 2, 3 Ветеринарных правил в рамках процедуры оформления ветеринарных сопроводительных документов на перевозку подконтрольного товара в место проведения ветеринарно-санитарной экспертизы такая экспертиза не назначается, при этом в ветеринарных сопроводительных документах ставится отметка «до места проведения ветеринарно-санитарной экспертизы».

Таким образом, понятия «решение о необходимости проведения ветеринарно-санитарной экспертизы» и «решение о назначении ветеринарно-санитарной экспертизы» не являются тождественными.

Оспаривая подпункт «а» пункта 12 Ветеринарных правил по мотиву его неисполнимости и ссылаясь на отсутствие в ФГИС ВетИС возможности отразить ветеринарные сопроводительные документы, содержащие результаты проведенных ветеринарно-профилактических мероприятий в отношении продуктивных сельскохозяйственных животных, от которых получено молоко и молочные продукты, административный истец не учитывает, что оформление и содержание ветеринарных сопроводительных документов являются предметом правового регулирования Правил № 862.

При этом предусмотренное подпунктом «а» пункта 12 Ветеринарных правил положение о том, что при рассмотрении представленных владельцем документов и сведений осуществляется анализ в том числе ветеринарного сопроводительного документа, содержащего результаты проведенных ветеринарно-профилактических мероприятий в отношении продуктивных сельскохозяйственных животных, от которых получено молоко и молочные продукты, установлено во исполнение требований, предусмотренных

техническими регламентами (ТР ТС 021/2011, ТР ТС 033/2013).

Так, согласно части 6 статьи 19 ТР ТС 021/2011 иное непереработанное продовольственное (пищевое) сырье животного происхождения, предназначенное для производства (изготовления) пищевой продукции, за исключением улова водных биологических ресурсов, должно быть получено от продуктивных животных, состояние здоровья которых в соответствии с законодательством государства – члена Таможенного союза, а также с международными договорами и актами, составляющими право Таможенного союза, в сфере применения ветеринарно-санитарных мер позволяет использовать такое сырье на пищевые цели.

В соответствии с пунктом 12 ТР ТС 033/2013 перевозка на таможенной территории Таможенного союза сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок сопровождается ветеринарным сопроводительным документом, выдаваемым уполномоченным органом государства-члена, содержащим сведения о проведении ветеринарно-санитарной экспертизы, подтверждающие их безопасность. Срок действия ветеринарного сопроводительного документа устанавливается в зависимости от результатов проведения ветеринарно-профилактических мероприятий в отношении продуктивных сельскохозяйственных животных по месту производства сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок, но не более 1 месяца с даты выдачи такого документа.

Данное требование содержится также в Правилах № 862, в соответствии с пунктом 10 которых при производстве подконтрольных товаров на территории Российской Федерации, их перемещении по территории Российской Федерации и переходе права собственности на них на территории Российской Федерации ветеринарные сопроводительные документы оформляются в том числе на основании данных о результатах проведения профилактических мероприятий (при оформлении ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме – данных, имеющихся в ФГИС ВетИС), в отношении продуктивных сельскохозяйственных животных по месту производства сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок (при перемещении с молочных ферм поставщиков на молокоперерабатывающие предприятия) (далее – справка о здоровье дойных животных).

Оформление должностными лицами ветеринарных сопроводительных документов на сырое молоко, сырое обезжиренное молоко, сырые сливки при перемещении с молочных ферм поставщиков на молокоперерабатывающие предприятия осуществляется без учета данных осмотра подконтрольного товара и транспортного средства, на основании справки о здоровье дойных животных.

Оформление такой справки возможно в том числе в виде электронного ветеринарного сопроводительного документа и может осуществляться посредством использования ФГИС ВетИС.

В соответствии с пунктами 3, 7, 9 Правил создания, развития и эксплуатации Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии, утвержденных постановлением Правительства

Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. № 1140, оператор ФГИС ВетИС осуществляет деятельность по эксплуатации информационной системы, в том числе автоматизированный сбор, хранение, обработку и обобщение информации, содержащейся в базах данных информационной системы, а также обеспечивает доступ к информации, содержащейся в информационной системе, и ее предоставление заинтересованным лицам.

Доводы административного истца о том, что пункт 17 Ветеринарных правил противоречит положениям Закона об обязательных требованиях и иных правовых актов и не обладает определенностью по своему содержанию, также подлежат отклонению.

Пунктом 17 Ветеринарных правил установлена необходимость исследования молока и молочных продуктов при реализации на розничных рынках по определенным показателям и установлена периодичность такой проверки.

Приведенные в данном пункте нормативные предписания направлены на исполнение установленных статьей 21 Закона о ветеринарии положений о ветеринарно-санитарной экспертизе, тогда как Законом об обязательных требованиях непосредственно не регулируются вопросы назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов.

В подпункте «г» пункта 17 Ветеринарных правил закреплено, что при реализации на рынках молоко и молочные продукты исследуются не реже 1 раза в 6 месяцев на содержание нормируемых техническими регламентами, указанными в пункте 6 данных правил, антибиотиков, радионуклидов, микроорганизмов (КМАФАнМ, бактерий группы кишечных палочек), в том числе патогенных.

При этом в подпункте «а» пункта 16 Ветеринарных правил также содержится требование об исследовании на содержание антибиотиков молока, предназначенного для переработки на пищевые цели.

Указанный пункт приказом Минсельхоза России от 24 мая 2022 г. № 305 «О внесении изменений в Ветеринарные правила назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов, предназначенных для переработки или реализации на розничных рынках, утвержденные приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № 421» дополнен сноской, содержащей ссылку на приложение № 4 к ТР ТС 033/2013.

Повторное указание на приложение № 4 к названному техническому регламенту в пункте 17 Ветеринарных правил является избыточным, поскольку правовой акт не должен содержать излишнего дублирования положений актов законодательства Российской Федерации и иных актов.

Таким образом, пунктами 16 и 17 Ветеринарных правил установлено, на соответствие каким показателям технических регламентов и с какой периодичностью производится ветеринарно-санитарная экспертиза молока и молочных продуктов.

Определение предмета ветеринарно-санитарной экспертизы (оценка молока и молочной продукции) согласно части 3 статьи 30 ТР ТС 021/2011, пункту 101 ТР ТС 033/2013 является предметом устанавливаемых государством – членом Таможенного союза правил проведения ветеринарно-санитарной экспертизы.

Техническими регламентами, в частности статьями 6 и 7 ТР ТС 021/2011, на которые ссылается административный истец, не установлена необходимость проведения ветеринарно-санитарной экспертизы на соответствие продукции всем нормируемым показателям. Указанными нормативными положениями в совокупности декларируется требование о безопасности пищевой продукции, находящейся в обращении на таможенной территории Таможенного союза.

Вместе с тем обеспечение безопасности пищевой продукции ТР ТС 021/2011 возложено на ее изготовителя.

Так, согласно части 1 статьи 5 ТР ТС 021/2011 пищевая продукция выпускается в обращение на рынке при ее соответствии данному техническому регламенту, а также иным техническим регламентам Таможенного союза, действие которых на нее распространяется.

Пищевая продукция, не соответствующая требованиям данного технического регламента и (или) иных технических регламентов Таможенного союза, действие которых на нее распространяется, в том числе пищевая продукция с истекшими сроками годности, подлежит изъятию из обращения участником хозяйственной деятельности (владельцем пищевой продукции) самостоятельно либо по предписанию уполномоченных органов государственного контроля (надзора) государства – члена Таможенного союза (часть 4 статьи 5 ТР ТС 021/2011).

В соответствии с частью 1 статьи 7, частью 3 статьи 10 указанного технического регламента пищевая продукция, находящаяся в обращении на таможенной территории Таможенного союза в течение установленного срока годности, при использовании по назначению должна быть безопасной; для обеспечения безопасности пищевой продукции в процессе ее производства (изготовления) должны разрабатываться, внедряться и поддерживаться ряд процедур, обеспечивающих производство (изготовление) пищевой продукции, соответствующей требованиям данного технического регламента и (или) технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции.

Организация обеспечения безопасности в процессе производства (изготовления) пищевой продукции и проведения контроля осуществляется изготовителем самостоятельно и (или) с участием третьей стороны (часть 2 статьи 11 ТР ТС 021/2011).

В силу части 1 статьи 20 ТР ТС 021/2011 соответствие пищевой продукции данному техническому регламенту обеспечивается выполнением его требований безопасности и выполнением требований безопасности технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции.

В соответствии с частью 2 статьи 22 ТР ТС 021/2011 обеспечение

соответствия пищевой продукции требованиям, установленным данным техническим регламентом и иными техническими регламентами Таможенного союза, действие которых на нее распространяется, является обязанностью заявителя.

Таким образом, обеспечение соответствия продукции требованиям технических регламентов является прямой обязанностью изготовителя.

Отсутствие в подпункте «г» пункта 17 Ветеринарных правил требования о проверке продукта на наличие токсичных элементов, микотоксинов, пестицидов обусловлено объективными обстоятельствами и направлено на соблюдение прав и интересов граждан, субъектов малого предпринимательства.

Пункт 17 Ветеринарных правил регламентирует предмет ветеринарно-санитарной экспертизы при реализации молока и молочных продуктов непромышленного производства на розничных рынках.

Непромышленное производство молочной продукции осуществляется субъектами малого предпринимательства, личными подсобными хозяйствами; малые объемы и локальность такого производства не предусматривают использование токсичных элементов, микотоксинов, пестицидов.

Возложение на граждан, занимающихся изготовлением молочной продукции в малых объемах, обязанности проводить экспертизу по указанным выше показателям повлечет дополнительные расходы, что, в свою очередь, может привести к снижению конкурентоспособности малых форм хозяйствования и созданию дефицита на розничном рынке в условиях увеличивающегося спроса, а также росту цен на молочную продукцию.

В пункте 15 Ветеринарных правил установлено, что при проведении ветеринарно-санитарной экспертизы осуществляется проверка соответствия показателей молока и молочных продуктов требованиям, установленным приложениями № 1, 3–8 к ТР ТС 033/2013, приложениями № 1–4 к ТР ТС 021/201.

Указанные технические регламенты содержат подробное описание объектов технического регулирования в части видов продукции, установленные к ним требования и показатели норм. Дублирование данных положений в Ветеринарных правилах, влекущее необоснованное увеличение объема нормативного правового акта и сложность его восприятия, не требуется.

Доводы административного истца о том, что исследование молока на консистенцию, вкус, запах, цвет, температуру, массовую долю жира и массовую долю белка не соотносятся с целями ветеринарно-санитарной экспертизы, являются несостоятельными, поскольку проведение органолептических исследований молока и молочных продуктов обусловлено не только их идентификацией, но и необходимостью подтверждения безопасности товара.

Так, частью 5 статьи 7 ТР ТС 021/2011 установлено, что к обращению и производству (изготовлению) пищевой продукции не допускается переработанное продовольственное (пищевое) сырье животного происхождения, не соответствующее требованиям по органолептическим показателям.

Согласно подпунктам «а», «в» пункта 6 ТР ТС 033/2013 для целей отнесения молока и молочной продукции к объектам технического регулирования, в отношении которых применяется данный технический регламент, идентификация молока и молочной продукции осуществляется заявителем, органами государственного контроля (надзора), органами, осуществляющими таможенный контроль, органами по оценке (подтверждению) соответствия, а также другими заинтересованными лицами без проведения исследований (испытаний) по наименованию путем установления соответствия наименований молока и молочной продукции, указанных в составе маркировки или товаросопроводительной документации, с наименованиями молока и молочной продукции, установленными в разделе II этого технического регламента, а также в других технических регламентах Союза (Таможенного союза), действие которых распространяется на молоко и молочную продукцию; в целях установления соответствия молока и молочной продукции своему наименованию идентификация молока и молочной продукции осуществляется путем сравнения внешнего вида и органолептических показателей с признаками, установленными в приложении № 3 к данному техническому регламенту или определенными стандартами, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований этого технического регламента, установленными перечнями стандартов, применяемых для целей оценки (подтверждения) соответствия данному техническому регламенту, или с признаками, определенными технической документацией, в соответствии с которой изготовлены молоко и молочная продукция.

Каждый вид молочного продукта согласно органолептическим показателям идентификации продуктов переработки молока (приложение № 3 к указанному техническому регламенту) обладает уникальными свойствами (внешний вид, консистенция, вкус и запах, цвет).

При этом приложениями № 1, 3–8 к ТР ТС 033/2013, приложениями № 1–4 к ТР ТС 021/2011, пунктами 16, 37 Ветеринарных правил установлены различные требования к показателям молока или молочного продукта в зависимости от его вида.

С учетом изложенного установление органолептических свойств объекта исследования является неотъемлемой частью ветеринарно-санитарной экспертизы, так как позволяет определить предмет экспертизы.

Кроме того, органолептическое исследование проводится с целью исключения фальсификации продукции. Отсутствие процедуры проверки продукта на вкус, запах, цвет и температуру, предусмотренной подпунктом «а» пункта 17 Ветеринарных правил, может повлечь возможные злоупотребления со стороны владельцев (заявителей) и недостоверность результатов ветеринарно-санитарной экспертизы.

Также необходимо учитывать, что такие показатели, как массовая доля жира и массовая доля белка, строго нормируются ТР ТС 033/2013, в частности приложением № 1 к нему. Отступление от параметров указанных свойств недопустимо и влечет выдачу отрицательного заключения по результатам

ветеринарно-санитарной экспертизы.

Таким образом, исключение установленных для исследования подпунктом «а» пункта 17 Ветеринарных правил показателей не будет соответствовать требованиям технических регламентов.

Доводы административного истца о том, что органолептическое исследование применяется исключительно при наличии разногласий, основаны на неверном толковании норм.

Согласно пункту 14 Ветеринарных правил исследования молока и молочных продуктов проводятся с использованием методов, предусмотренных соответствующими стандартами, изложенными в Перечне стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013) и осуществления оценки соответствия объектов технического регулирования, утвержденном решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 26 мая 2014 г. № 80.

В пункте 6 указанного перечня поименован межгосударственный стандарт ГОСТ 28283-2015 «Молоко коровье. Метод органолептической оценки запаха и вкуса», введенный в действие в качестве национального стандарта Российской Федерации с 1 июля 2016 г. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12 октября 2015 г. № 1537-ст.

Указанным стандартом регламентирован метод органолептической оценки запаха и вкуса: подробно описан порядок и условия отбора проб, средства измерений, вспомогательное оборудование, посуда и реактивы, подготовка к проведению испытаний, определена таблица оценки, а из абзаца второго его пункта 1 следует, что установленный им метод применяется при возникновении разногласий в оценке качества.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу, что оспариваемые нормативные положения Ветеринарных правил соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают и не ограничивают прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

По существу, требования административного истца сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием и отстаиванию позиции о необходимости внесения в Ветеринарные правила соответствующих изменений и дополнений, что в силу действующего законодательства отнесено к дискреционным полномочиям Минсельхоза России и не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Беляева Дмитрия Владимировича о признании недействующими пунктов 2, 8, подпункта «а» пункта 12, пункта 17 Ветеринарных правил назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов, предназначенных для переработки или для реализации на розничных рынках, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № 421, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.И. Нефедов