



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-453

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

19 декабря 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Александрова В.Н.,
Зинченко И.Н.

при секретаре
с участием прокурора

Иванове В.Н.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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, утверждённых приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № 421,

по апелляционной жалобе Беляева Д.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2024 г. по делу № АКПИ24-647, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения административного истца Беляева Д.В., его представителя Коновалова А.С., поддержавших апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Кулия Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее также – Минсельхоз России) приказом от 28 июня 2021 г. № 421 (далее – Приказ № 421) утвердило 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), устанавливающие обязательные для исполнения требования при назначении и проведении ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов (далее – ветеринарно-санитарная экспертиза, ВСЭ).

Нормативный правовой акт 18 августа 2021 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) регистрационный номер 64673 и размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>).

Приказ № 421 вступил в силу с 1 марта 2022 г. и действует до 1 марта 2028 г.

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

На основании пункта 5 названных правил 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.

Согласно пункту 8 Ветеринарных правил 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).

Пунктом 12 Ветеринарных правил установлено, что при рассмотрении представленных владельцем документов и сведений осуществляется анализ: а) ветеринарного сопроводительного документа, содержащего результаты проведённых 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.

В пункте 17 указанных правил предусмотрено, 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 ($^{\circ}\text{C}$), массовая доля жира (%), массовая доля белка (%), плотность (кг/м^3), кислотность ($^{\circ}\text{T}$); 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 бруцеллёз 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 бруцеллёза, утверждаемыми в соответствии со статьёй 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., занимающийся в личном подсобном хозяйстве в том числе разведением коз для получения молока в целях непромышленного изготовления молочных продуктов и их реализации, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пунктов 2, 8, подпункта «а» пункта 12, пункта 17 Ветеринарных правил. В обоснование заявленного требования указал что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют пунктам 1–3 статьи 1, статьям 4–7, 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «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). В частности, по его мнению, пункт 2 Ветеринарных правил не соответствует пункту 5 ТР ТС 033/2013, так как вводит понятия «молоко» и «молочные продукты» со значением, отличным от значений установленных этим техническим регламентом терминов, и не предусматривает обязательности 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; пункт 17 Ветеринарных правил противоречит положениям Закона об обязательных требованиях и не обладает определённой по своему содержанию. Считает, что оспариваемые нормативные положения являются неисполнимыми, обременительными и неопределёнными по своему содержанию, в связи с чем нарушают его права и законные интересы.

Административный ответчик Минсельхоз России и заинтересованное лицо Минюст России возражали против удовлетворения заявленного административного иска, указав, что Ветеринарные правила изданы федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Беляеву Д.В. отказано.

В апелляционной жалобе Беляев Д.В., не согласившись с таким решением суда, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое решение об удовлетворении административного искового заявления. В обоснование жалобы административный истец ссылается на

неправильное определение судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для данного административного дела, неправильное применение судом норм материального и нарушение норм процессуального права. Административный истец считает, что суд в решении: не дал оценки всем его доводам, приведённым в административном иске и дополнении к нему, и в судебном заседании, в том числе о противоречии пункта 2 Ветеринарных правил, принятого без учёта требований пункта 1 статьи 7 Закона об обязательных требованиях, пункту 3¹ статьи 2¹ Закона о ветеринарии, о противоречии оспариваемых положений, предусматривающих, что в переработку у самого производителя молоко сырое, сырые сливки и сырое обезжиренное молоко идут без проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, статье 2, пункту 5 статьи 7 ТР ТС 021/2011, статье 5 Закона об обязательных требованиях; необоснованно отклонил доводы административного истца об отсутствии в оспариваемых нормах положений о ветеринарно-сопроводительных документах для реализации продукции на ярмарках; подменил понятия «сырьё» и «молочные продукты»; не учёл в совокупности положения статьи 20 ТР ТС 021/2011 и пунктов 9, 10 ТР ТС 033/2013; выводы суда, изложенные в решении, о законности оспариваемых предписаний пунктов 12 и 17 Ветеринарных правил, не основаны на законе и сделаны без учёта имеющихся в деле доказательств. Полагает, что оспариваемые положения Ветеринарных правил являются неопределёнными и неисполнимыми, в связи с чем они не соответствуют требованиям действующего законодательства.

Также в жалобе Беляев Д.В. ссылается на то, что решение принято судом первой инстанции в нарушение требований статей 175–180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, без учёта пунктов 34–38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее – постановление Пленума № 50).

Минсельхоз России в письменных возражениях на апелляционную жалобу указал, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, принятым с соблюдением норм материального и процессуального права; оснований для удовлетворения апелляционной жалобы и отмены обжалуемого решения не имеется.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, не находит оснований к отмене решения суда.

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 Беляеву Д.В. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно

исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пунктов 2, 8, подпункта «а» пункта 12, пункта 17 Ветеринарных правил недействующими отсутствует.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 2¹ Закона о ветеринарии 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, в том числе при оформлении ветеринарных сопроводительных документов, назначении и проведении ветеринарно-санитарной экспертизы. Ветеринарные правила, порядок назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы разрабатывает и утверждает федеральный орган исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования.

Таким уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Положением о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450, является Минсельхоз России, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая ветеринарию. Полномочие Минсельхоза России по принятию правил в области ветеринарии закреплено пунктом 1, подпунктом 5.2.9 пункта 5 названного положения.

На основании приведённых норм суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемые в части Ветеринарные правила изданы Минсельхозом России в пределах предоставленных полномочий, во исполнение требований федерального закона, с соблюдением процедуры принятия, порядка опубликования, государственной регистрации и вступления в силу нормативного правового акта, предусмотренных 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, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Проведя подробный правовой анализ норм действующего законодательства Российской Федерации, подлежащих применению при разрешении данного дела, и проверив соответствие им положений пунктов 2, 8, подпункта «а» пункта 12, пункта 17 Ветеринарных правил, суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о том, что оспариваемые предписания не противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Судом проверены и обоснованно отклонены, как основанные на неверном толковании норм материального права, доводы административного истца,

приведённые им и в апелляционной жалобе, о противоречии пункта 2 Ветеринарных правил положениям статьи 2 и пункта 5 статьи 7 ТР ТС 021/2011, в связи с тем, что оспариваемое предписание не устанавливает обязательности проведения ВСЭ сырого молока, сырых сливок и сырого обезжиренного молока, переработка которых осуществляется самим изготовителем.

В соответствии с ТР ТС 021/2011, устанавливающим объекты технического регулирования, требования безопасности (включая санитарно-эпидемиологические, гигиенические и ветеринарные) к объектам технического регулирования, а также формы и процедуры оценки (подтверждения) соответствия объектов технического регулирования требованиям данного регламента (статья 1), объектами технического регулирования названного регламента являются пищевая продукция, включающая, в том числе, продукты животного происхождения в натуральном, обработанном или переработанном виде, а также продовольственное (пищевое) сырьё, и связанные с требованиями к пищевой продукции процессы производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования), реализации и утилизации. Названный технический регламент не распространяется на пищевую продукцию, производимую гражданами в домашних условиях, в личных подсобных хозяйствах или гражданами, занимающимися садоводством, огородничеством, животноводством, и процессы производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования) и утилизации пищевой продукции, предназначенной только для личного потребления, и не предназначенной для выпуска в обращение на таможенной территории Таможенного союза, выращивание сельскохозяйственных культур и продуктивных животных в естественных условиях (статья 3).

Согласно пункту 3 Ветеринарных правил, их действие не распространяется на молоко и молочные продукты, полученные гражданами в домашних условиях и (или) в личных подсобных хозяйствах, а также на процессы производства, хранения, перевозки и утилизации молока и молочных продуктов, предназначенные только для личного потребления и не предназначенные для выпуска в обращение на территории Российской Федерации.

Частью 5 статьи 7 ТР ТС 021/2011 установлено, что переработанное продовольственное (пищевое) сырьё животного происхождения, предназначенное для производства (изготовления) пищевой продукции, должно быть получено от продуктивных животных, уловов водных биологических ресурсов и объектов аквакультуры и признано пригодным для употребления в пищу по результатам ветеринарно-санитарной экспертизы в соответствии со статьёй 30 данного регламента.

Согласно части 1 статьи 30 указанного регламента переработанная пищевая продукция животного происхождения подлежит ветеринарно-санитарной экспертизе перед выпуском в обращение на таможенную территорию Таможенного союза, если иное не установлено техническим регламентом Таможенного союза на пищевую рыбную продукцию, и

сопровождается документом, содержащим сведения, подтверждающие безопасность. Переработанная пищевая продукция животного происхождения не подлежит ветеринарно-санитарной экспертизе.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе, установленное пунктом 2 Ветеринарных правил правовое регулирование, предусматривающее необходимость перед выпуском в обращение проведения ВСЭ сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок, предназначенных для переработки в целях определения их пригодности к использованию для пищевых целей, а также молока и молочных продуктов непромышленного производства, реализуемых на розничных рынках, не входит в противоречие с приведёнными нормами ТР ТС 021/2011, соответствует целям, закреплённым статьёй 2 названного регламента и, как правильно указано в обжалуемом решении, не допускает возможности непроведения ВСЭ в отношении сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок, переработка которых осуществляется самим изготовителем. Пункт 2 Ветеринарных правил определяет круг продукции, подлежащей ВСЭ в порядке, установленном этими правилами, во исполнение требований ТР ТС 033/2013, к которой отнесена продукция не предназначенная для личного потребления и предназначенная для выпуска в обращение.

В силу 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 (часть первая).

Разработанным в целях защиты жизни и здоровья человека, окружающей среды, жизни и здоровья животных, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей молока и молочной продукции относительно их назначения и безопасности ТР ТС 033/2013, действие которого распространяется на молоко и молочную продукцию, выпускаемые в обращение на таможенной территории Евразийского экономического союза, процессы их производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации (пункты 1, 2), в пункте 10 установлено, что при реализации физическими лицами на рынках, включая сельскохозяйственные рынки, молочной продукции непромышленного изготовления обязательно доведение до потребителей информации любым удобным способом о её безопасности в ветеринарно-санитарном отношении.

Из содержания пункта 2 Ветеринарных правил видно, что его положение основано на приведённых требованиях действующего законодательства, исключает возможность поступления на розничный рынок молока и молочной продукции, не прошедших ветеринарно-санитарную экспертизу, и не возлагает каких-либо неисполнимых обязанностей на граждан, занимающихся изготовлением и переработкой молока для личного потребления.

Доводы апелляционной жалобы о неправомерности непроведения ВСЭ сырого молока, сырого обезжиренного молока, сырых сливок, противоречии пункта 2 Ветеринарных правил статье 5 Закона об обязательных требованиях,

предписывающей обязательность соблюдения принципа законности, основаны на ошибочном толковании как оспариваемого предписания, так и регулирующих рассматриваемые правоотношения норм действующего законодательства.

Разрешая данное дело, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что пункт 2 Ветеринарных правил не содержит и не вводит новых определений понятий, не предусмотренных законодательством, регулирующим рассматриваемые правоотношения, а содержит сокращения «молоко» и «молочные продукты», используемые в целях удобства последующего их изложения исключительно в рамках Ветеринарных правил в значении, установленном техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), принятым решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67, на что имеется ссылка в примечании к оспариваемой норме.

Как правильно указано в обжалуемом решении, используемые в рамках Ветеринарных правил сокращения полностью соответствуют терминологии названного ТР ТС 033/2013, в соответствии с которой молоко – продукт нормальной физиологической секреции молочных желёз сельскохозяйственных животных, полученный от одного или нескольких животных в период лактации при одном и более доении, без каких-либо добавлений к этому продукту или извлечений каких-либо веществ из него; молочный продукт – пищевой продукт, который произведён 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 (пункт 5).

Включение Минсельхозом России в Ветеринарные правила названных сокращений посредством дублирования понятий, закреплённых в иных нормативных правовых актах, с оформлением ссылок на конкретную структурную единицу акта, содержащего такие понятия, осуществлено правомерно, в соответствии с требованиями законодательства, регламентирующего порядок оформления и применения нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, как правильно указано судом в решении.

Судом правомерно отвергнуты доводы административного истца о незаконности Ветеринарных правил в оспариваемой части в связи с отсутствием в них правового регулирования вопросов, связанных с получением ветеринарных сопроводительных документов для реализации молочной продукции на ярмарках. Руководствуясь пунктом 1 оспариваемых правил, с учётом положений пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», разъясняющего понятие «розничный рынок», пункта 87 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51303-2023

«Торговля. Термины и определения», утверждённого приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 июня 2023 г. № 469-ст, и статьи 11 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», определяющих понятие «ярмарка» и место её организации, суд верно исходил из того, что проведение ветеринарно-санитарной экспертизы на ярмарках, расположенных вне розничного рынка, не входит в предмет правового регулирования оспариваемых Ветеринарных правил, следовательно, установления в них дополнительного правового регулирования для получения ветеринарных сопроводительных документов в целях реализации продукции на ярмарках не требуется.

Заявляя в апелляционной жалобе о необходимости установления такого правового регулирования, административный истец фактически ставит вопрос о целесообразности осуществлённого нормативного правового регулирования, что не отнесено к компетенции суда.

Как правильно указано судом в решении, в случаях, когда ярмарка организована на розничном рынке, реализация продукции возможна при наличии ветеринарных сопроводительных документов, оформленных с соблюдением формы и порядка, установленных Ветеринарными правилами организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, утверждённых приказом Минсельхоза России от 13 декабря 2022 г. № 862 (далее – Правила № 862).

Правилами № 862 в пункте 6 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.

Такое правовое регулирование, как верно отмечено в обжалуемом решении, направлено на осуществление государственного контроля для исключения ситуаций получения владельцами продукции, подлежащей проведению ВСЭ, сопроводительных документов на её транспортировку без проведения экспертизы.

В связи с этим на основании статьи 22 ТР ТС 021/2011 в целях реализации положений ТР ТС 033/2013 применительно к порядку проведения оценки (подтверждения) соответствия продукции в форме ветеринарно-санитарной экспертизы пунктом 8 Ветеринарных правил установлен заявительный характер проведения ВСЭ, в соответствии с которым 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 владельцев продукции от проведения ВСЭ и не противоречит требованиям законодательства в области ветеринарии.

Отказывая в удовлетворении требования о признании недействующим подпункта «а» пункта 12 Ветеринарных правил, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что предусмотренное оспариваемым подпунктом предписание об осуществлении при рассмотрении представленных владельцем документов и сведений анализа в том числе сопроводительного документа, содержащего результаты проведённых ветеринарно-профилактических мероприятий в отношении продуктивных сельскохозяйственных животных, от которых получено молоко и молочные продукты, основано на требованиях, установленных частью 6 статьи 19 ТР ТС 021/2011, пунктом 12 ТР ТС 033/2013, не противоречит им и прав административного истца в указанном им аспекте не нарушает.

Доводы административного истца о неисполнимости подпункта «а» пункта 12 Ветеринарных правил в связи с тем, что ветеринарный сопроводительный документ, содержащий информацию о результатах проведённых ветеринарно-профилактических мероприятий в отношении продуктивных сельскохозяйственных животных, невозможно вписать в ФГИС ВетИС, правомерно признаны судом несостоятельными, поскольку не свидетельствуют о незаконности оспариваемой нормы. Как правильно указано в обжалуемом решении, данные утверждения сводятся к несогласию с порядком оформления ветеринарных сопроводительных документов, а также с их содержанием и со сроками их выдачи, что является предметом правового регулирования Правил № 862, которые административным истцом не оспариваются.

Правомерным является и вывод суда, изложенный в решении, об отсутствии противоречия пункта 17 Ветеринарных правил положениям Закона об обязательных требованиях и его неопределённости. Исходя из содержания оспариваемого пункта 17 Ветеринарных правил, суд пришёл к правильному выводу о том, что его предписания, устанавливающие, на соответствие каким показателям технических регламентов и с какой периодичностью производится

ВСЭ молока и молочных продуктов, направлены на исполнение установленных статьёй 21 Закона о ветеринарии положений о ветеринарно-санитарной экспертизе и соответствуют требованиям ТР ТС 021/2011, ТР ТС 033/2013.

Утверждения административного истца в апелляционной жалобе о незаконности пункта 17 Ветеринарных правил в связи с тем, что в отличие от подпункта «в» пункта 16 этих правил в нём не установлена обязательность проведения проверки на предмет использования лекарственных препаратов для ветеринарного применения, ошибочны.

Подпунктом «в» названного пункта определено, что молоко, предназначенное для переработки на пищевые цели, исследуется на содержание нормированных техническими регламентами лекарственных препаратов для ветеринарного применения, информация о применении которых предусмотрена подпунктом «б» пункта 12 этих правил.

Из содержания пункта 16 Ветеринарных правил видно, что его положения регламентируют вопросы проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока, предназначенного для переработки на пищевые цели. Следовательно, требование данного пункта о наличии сведений о применённых лекарственных препаратах распространяется на непереработанное продовольственное (пищевое) сырьё, в частности на сырое молоко.

Таким образом, установление в оспариваемом пункте 17 Ветеринарных правил, регламентирующем предмет ВСЭ готовой молочной продукции, требования о проверке указанной продукции на применение ветеринарных лекарственных препаратов, будет противоречить требованиям технических регламентов.

Нельзя согласиться с доводами в апелляционной жалобе о неправомерности и противоречии требованиям законодательства выводов суда об отсутствии необходимости проведения ВСЭ на соответствие продукции всем нормируемым показателям, установленным техническими регламентами, о наличии объективных обстоятельств, обуславливающих отсутствие в подпункте «г» пункта 17 Ветеринарных правил требований о проверке на наличие токсичных элементов, микотоксинов, пестицидов, поскольку они основаны на неверном толковании норм законодательства, правильно применённого судом при разрешении данного дела.

Суд правильно исходил из того, что определение предмета ветеринарно-санитарной экспертизы (оценка молока и молочной продукции) является предметом устанавливаемых государством – членом Таможенного союза правил проведения ветеринарно-санитарной экспертизы (часть 3 статьи 30 ТР ТС 021/2011, пункт 101 ТР ТС 033/2013).

Статьями 6 и 7 ТР ТС 021/2011 установлено требование о безопасности пищевой продукции, находящейся в обращении на таможенной территории Таможенного союза. Показатели безопасности пищевой продукции установлены в Приложениях 1–4, 5(1), 6 к названному техническому регламенту (часть 2 статьи 7 ТР ТС 021/2011). При этом, как правильно отмечено судом в решении, данными нормами не установлена необходимость

проведения ветеринарно-санитарной экспертизы на соответствие продукции всем нормируемым показателям.

В соответствии с положениями ТР ТС 021/2011 пищевая продукция выпускается в обращение на рынке при её соответствии данному техническому регламенту, а также иным техническим регламентам Таможенного союза, действие которых на неё распространяется (часть 1 статьи 5). 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 её 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 (часть 1 статьи 7, часть 3 статьи 10). 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). Соответствие пищевой продукции данному техническому регламенту обеспечивается выполнением его требований безопасности и выполнением требований безопасности технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции (часть 1 статьи 20). Обеспечение соответствия пищевой продукции требованиям, установленным данным техническим регламентом и иными техническими регламентами Таможенного союза, действие которых на неё распространяется, является обязанностью заявителя (часть 2 статьи 22).

Из приведённых положений следует, что, устанавливая обязательность обеспечения соответствия продукции требованиям названного регламента, данный акт возлагает обязанность по обеспечению безопасности этой продукции на её изготовителя.

Ветеринарными правилами в пункте 6 определено, что ВСЭ назначается, среди прочего, в целях установления соответствия молока и молочных продуктов требованиям безопасности ТР ТС 021/2011. Пунктом 16 этих правил установлено требование о необходимости исследования молока, предназначенного для переработки на пищевые цели, по определённым показателям и периодичность такой проверки, а пунктом 17 – необходимость исследования молока и молочных продуктов при их реализации на рынках по определённым показателям, периодичность такой проверки.

Согласно пункту 15 Ветеринарных правил при проведении ВСЭ 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 021/2011.

Учитывая, что технические регламенты в названных нормах содержат подробное описание объектов технического регулирования в части видов продукции, установленные к ним требования и показатели норм, суд правильно указал в решении, что дублирование изложенных в них положений в

Ветеринарных правилах является нецелесообразным, так как повлечёт необоснованное увеличение объёма нормативного правового акта и сложность его восприятия. Положения оспариваемого пункта 17 Ветеринарных правил основаны на требованиях, установленных ТР ТС 021/2011, и не противоречат им.

Не согласившись с доводом административного истца о незаконности подпункта «г» пункта 17 Ветеринарных правил по мотиву отсутствия в нём требования о проверке продукта на наличие токсичных элементов, микотоксинов, пестицидов, суд в подтверждение своего вывода о несостоятельности данного довода, обоснованно указал, что поскольку непромышленное производство молочной продукции осуществляется субъектами малого предпринимательства, личными подсобными хозяйствами, производимые ими малые объёмы и локальность такого производства обуславливают отсутствие необходимости в использовании токсичных элементов, микотоксинов, пестицидов. Возложение же на изготовителей обязанности проводить экспертизу по указанным административным истцом показателям не отвечает интересам граждан и государства, так как может привести к снижению конкурентоспособности малых форм хозяйствования, созданию дефицита на рынке в условиях увеличивающегося спроса, а также к росту цен на изготавливаемую ими молочную продукцию.

Правомерно признаны судом первой инстанции несостоятельными также доводы административного истца, приведённые им и в апелляционной жалобе, о том, что показатели консистенции молока, его вкус, запах, цвет, температура, массовая доля жира и белка относятся к идентификации, которая может проводиться самим изготовителем, и не соотносятся с целями ВСЭ.

Руководствуясь положениями части 5 статьи 7 ТР ТС 021/2011 и содержанием приложений № 1–4 к нему, а также подпунктами «а», «в» пункта 6 ТР ТС 033/2013 и нормами приложений № 1, 3–8 к данному регламенту, с учётом положений пунктов 16, 37 Ветеринарных правил, суд верно указал в решении, что неотъемлемой частью ветеринарно-санитарной экспертизы является органолептическое исследование объекта, которое проводится с целью исключения фальсификации продукции. Непроведение предусмотренной оспариваемой нормой проверки консистенции, вкуса, запаха, цвета, температуры, массовой доли жира и белка продукта может привести к возможности злоупотреблений со стороны владельцев продукции (заявителей) и недостоверности результатов ВСЭ.

Суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что исключение показателей, предусмотренных для исследования подпунктом «а» пункта 17 Ветеринарных правил, в том числе таких как массовая доля жира и белка, которые непосредственно нормируются ТР ТС 033/2013 (приложение № 1), будет противоречить требованиям названных технических регламентов.

Ссылка административного истца в апелляционной жалобе на правовую неопределённость оспариваемого пункта 17 Ветеринарных правил, ошибочна, поскольку его содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности, не

допускает неоднозначного толкования; данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует его единообразное понимание, не имеется.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе, суд первой инстанции принял решение с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемых предписаний Ветеринарных правил подробно мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела. Оснований с ними не согласиться у Апелляционной коллегии не имеется.

С учётом изложенного довод апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции не принял во внимание разъяснения, содержащиеся в пунктах 34–38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50, не соответствует действительности.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункты 2, 8, подпункт «а» пункта 12, пункт 17 Ветеринарных правил не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Беляеву Д.В. в удовлетворении административного иска.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции при разрешении данного дела не осуществил надлежащей проверки оспариваемых положений в указанной административным истцом части, не дал оценки всем его доводам, приведённым в обоснование заявленных требований, ошибочны и противоречат содержанию обжалуемого решения.

В соответствии со статьёй 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющей обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений 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 объёме (часть 7).

При рассмотрении административного дела все перечисленные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении. Доводы административного истца, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного дела, получили надлежащую оценку в обжалуемом решении. Обжалуемое решение суда первой инстанции соответствует требованиям статей 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

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 25 сентября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Беляева Дмитрия Владимировича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.Н. Александров

И.Н. Зинченко