

§ 10 АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Калинин Г.И.

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ: РОЛЬ СУДЕБНОГО ПРЕЦЕДЕНТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ВЕТЕРИНАРИЕЙ

Аннотация. Предметом исследования данной работы является результаты разрешения разрешения административно-правовых споров, одной из сторон является органом государственного управления, прежде всего в сфере ветеринарии. Наличие или отсутствие судебного прецедента в России до является дискуссионным моментом. Формально российское право не является прецедентным, однако фактически суды при вынесении решений руководствуются сложившейся судебной практикой. Роль административной юстиции в регулировании процессов государственного управления весьма велика. В сфере ветеринарии роль судебного прецедента трудно переоценить. В исследовании использованы такие общенаучные методы, как диалектический, исторический, анализ, синтез, дедукция, индукция. В процессе работы применялись также частнонаучные методы исследования, как: историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный; совместно с системным анализом исследуемых явлений, методом анализа нормативно-правовой базы и судебной практики и обобщения их применения, изучался зарубежный опыт. Основными выводами проведенного исследования является то, российское ветеринарное законодательство страдает пробелами и несовершенством формулировок, имеется почва для обжалования действий управленческих органов, и их полномочий. Показано как судебные акты влияют на формирование правоприменительной практики в сфере государственного управления ветеринарией. В основном отражалась положительная судебная практика. Негативным моментом является то, что действиями судов приходится компенсировать пробелы законодательства и недостаточно эффективную работу органов законодательной и исполнительной власти.

Ключевые слова: административное право, административная юстиция, государственное управление, законодательство, судебный прецедент, регулирование, контроль, надзор, безопасность, ветеринария.

Review. The article focuses on the results of adjudication of administrative-legal controversies between the sides, one of which is a public authority, in the sphere of veterinary medicine. The presence or the absence of case authority in Russia is a disputable moment. Formally, Russian law is not a case law, but practically, when deciding on a case, courts follow the judicial practice. The part of administrative justice in the regulation of processes of public administration is rather large. It's hard to overestimate the role of case authority in the sphere of veterinary medicine. The author uses such general scientific methods as dialectics, historical method, analysis, synthesis, deduction and induction and such special scientific methods as historical-legal, comparative-legal, system-structural, along with the systems analysis of the phenomena under consideration, the method of analysis of normative-legal base, judicial practice and foreign experience. The author concludes that Russian legislation in the sphere of veterinary medicine is characterized by gaps and defects of formulations, serving as a ground for appeals against the actions of public authorities. The author demonstrates how judicial acts affect the formation of law enforcement practice in the sphere of public administration of veterinary medicine. Generally, the article reflects the positive judicial practice. The negative moment is that courts' actions are used for the compensation of gaps in the legislation and inefficient work of legislative and executive authorities.

Key words: control, regulation, case authority, legislation, public administration, administrative justice, administrative law, surveillance, safety, veterinary medicine.

Существование судебного прецедента в России до сих пор вызывает горячие дискуссии. Формально право в Российской Федерации не является прецедентным, однако фактически суды при вынесении решений руководствуются не толь-

ко правоприменительными актами высших судов, но и сложившейся уже судебной практикой.

Если говорить о государственном управлении в целом, то роль административной юстиции в регулировании управленческих процессов довольно

велика. Ещё Ю.А. Тихомиров, рассматривая вопрос о компетенции органов государственного управления, включил к круг таких органов, помимо Президента и Правительства, федеральных органов исполнительной власти, Совета Безопасности и т.д., также и судебную власть [1]. Роль административной юстиции в правоприменительной практике государственного управления высоко оценивается и другими авторами, например Е.Б. Лупаревым [2].

В сфере ветеринарии роль судебного прецедента трудно переоценить. Российское ветеринарное законодательство страдает пробелами и несовершенством формулировок, нет чёткого разделения полномочий между различными органами государственного управления в сфере ветеринарии, что создаёт почву для обжалования как отдельных действий данных органов, так и их полномочий в целом. В данной работе будет показано как судебные акты влияют на формирование правоприменительной практики в сфере государственного управления ветеринарией.

В настоящее время органом, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере ветеринарии, является Минсельхоз России. Однако суды фактически признали право принимать ветеринарные правила за другими ведомствами. Не всегда такая практика является положительной, однако имеются случаи, когда удавалось урегулировать какую-либо область общественных отношений в сфере ветеринарии обоснованно и в полном объёме актом иного ведомства. Так приказ уже упразднённого Министерства путей сообщения РФ от 18 июня 2003 г. № 34 «Об утверждении Правил перевозок железнодорожным транспортом грузов, подконтрольных Госветнадзору» постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 5 февраля 2010 г. по делу № А32-944/2009-51/17-8АЖ был отнесен к ветеринарным правилам, т.е. к документам ветеринарного законодательства, несмотря на то что его принял не Минсельхоз России. За его нарушение наступала ответственность по ст. 10.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) «Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил». В ситуации, когда на тот момент отсутствовали ещё акты Таможенного союза, регламентирующие перемещение подконтрольных госветслужбе грузов, такая практика была положительной.

В нормативных актах ветеринарного законодательства вопросы ветеринарного планирования, в частности обязательность учёта поголовья животных и составления планов ветеринарных мероприятий, практически не отражены. Однако правила профилактики и борьбы с некоторыми опасными болезнями животных всё же затрагива-

ют данные вопросы. К ответственности за отсутствие (либо ненадлежащее составление) планов ветеринарных мероприятий, за их невыполнение в настоящее время можно привлечь в том случае, если планирование мероприятий отражено в правилах (инструкциях) по профилактике и ликвидации конкретных заболеваний, в частности туберкулеза или лейкоза КРС. Имеется соответствующая судебная практика, в частности апелляционных арбитражных судов (от 11 июня 2009 г. № А41-15929/08; от 25 мая 2009 г. № 05АП-942/2009), подтверждающая в том числе законность и обоснованность привлечения к ответственности территориальными органами Россельхознадзора учреждений государственной ветеринарной службы субъектов РФ и их должностных лиц за нарушения в области ветеринарного планирования.

Одним из самых распространенных нарушений в сфере ветеринарии является оборот продуктов животного происхождения и иных продуктов, подлежащих ветеринарному контролю, по недействительным ветеринарным сопроводительным документам либо при отсутствии таких документов. Практически вопрос решается так, что в данной ситуации безусловно виновен владелец продуктов независимо от того, кто выдал или должен был выдать документ о качестве и безопасности. Позицию эту можно считать правильной. Потенциально опасность может возникать не только при производстве продуктов, подлежащих ветеринарному контролю, но и на других стадиях оборота, и ответственность владельцев продукции помогает избежать опасных последствий. Вина вышеуказанных лиц при отсутствии у них ветеринарных сопроводительных документов на животных, продукты животного происхождения и иные продукты, подлежащие ветеринарному контролю, при несоответствии продуктов представленным документам, при признании этих документов недействительными неоднократно подтверждалась судебной практикой, в том числе – федеральных арбитражных судов, например Северо-Кавказского (от 11 августа 2010 г. по делу № А32-5443/2010-59/5-5АЖ), Восточно-Сибирского (от 18 мая 2010 г. по делу N А19-28056/09), Западно-Сибирского (от 30 марта 2010 г. по делу N А67-6457/2009) и других округов.

Дискуссионен и вопрос о законности проверок органами государственного ветеринарного надзора предприятий розничной торговли и общественного питания. Постановления Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» и от 14 декабря 2009 г. № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения

Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля» нечётко разграничивают полномочия органов госветнадзора и Роспотребнадзора в данной области. В отношении органов госветнадзора никто не говорит о проверках санитарии и безопасности условий реализации (за исключением продовольственных рынков), речь идет о безопасности пищевых продуктов животного происхождения на всех стадиях оборота; при этом такие проверки достаточно эффективны с точки зрения выявления и пресечения нарушений. право территориальных управлений Россельхознадзора осуществлять проверки предприятий розничной торговли (в части соблюдения ими ветеринарно-санитарных требований) подтверждено судебной практикой, например Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа (от 16 декабря 2008 г. № Ф08-7598/2008). В целом же роль административной юстиции в обеспечении безопасности пищевых продуктов и продовольственной безопасности в целом оценивается административистами очень высоко [3].

Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2006 г. № 310 утверждены Правила отчуждения животных и изъятия продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных. Однако порядок отчуждения животных недоработан. Выплата компенсации осуществляется в безусловном порядке, независимо от вины владельцев в возникновении и распространении заболевания. Привлечение их к гражданско-правовой ответственности, как в случае иска Департамента сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края к одному из предприятий края, путем взыскания уже выплаченной компенсации в регрессном порядке проблематично. Постановление Пятнадцатого апелляционного арбитражного суда от 21 июня 2012 г. № 15АП-6543/2012 по делу № А32-47695/2011 показало пример того, что судебная практика может быть и отрицательной, сложиться и не в пользу государственной ветеринарной службы.

Включение в Перечень наркотических средств и психотропных веществ, используемых в ветеринарии, препарата «кетамин» и его производных, отсутствие на протяжении нескольких лет порядка его выдачи, учета и применения в свое время побудило силовые структуры к активным действиям в отношении ветеринарных специалистов и возбуждению ряда громких уголовных дел. Точку в данной ситуации поставил Верховный Суд Российской Федерации, указав, что действия хотя и были связаны с нарушением установленных правил оборо-

та психотропных препаратов, однако совершены в целях введения этих препаратов животным, а не в целях немедицинского потребления людьми, что исключает уголовную ответственность за данное деяние ввиду отсутствия состава преступления. Казалось бы, рассматриваемый пример относится к уголовному, а не административному праву, однако приведённое Надзорное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 12 мая 2011 г. № 67-Д11-10 фактически вывело применение кетамина в ветеринарии из сферы уголовного права в разряд административных правонарушений.

Что касается полномочий Россельхознадзора, то можно сказать, что само несовершенно законодательство создавало и создает почву для возможности обжалования решений и действий этого надзорного органа. В Положении о Россельхознадзоре его полномочие, сфера деятельности поименована как «надзор в сфере ветеринарии», то деятельность в Законе РФ «О ветеринарии» и ряде постановлений Правительства РФ определена как «государственный ветеринарный надзор». перечень должностных лиц Россельхознадзора, уполномоченных осуществлять государственный ветеринарный надзор, появился в Положении о госветнадзоре только в 2013 г., с января 2005 г. по июль 2011 г. в Россельхознадзоре формально осуществлять государственный ветеринарный надзор мог только один из заместителей руководителя Россельхознадзора; в территориальных управлениях Россельхознадзора формально таких должностных лиц не было вообще. Фактически за несколько первых лет деятельности органов Россельхознадзора его полномочия в области государственного ветеринарного надзора пришлось многократно подтверждать судебной практикой, в том числе Высшего Арбитражного Суда РФ (определение от 18 марта 2009 г. № 2486/09). И только сейчас полномочия по ветеринарному надзору конкретизированы, хотя в целом в этом вопросе судебная практика сложилась для Россельхознадзора и его территориальных управлений положительно, в редких случаях оспорить акты и действия территориальных управлений Россельхознадзора удавалось, как, например, в случае обжалования проверяемым субъектом распоряжения, акта и предписания Управления Россельхознадзора по Новосибирской области (Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 3 июня 2011 г. № 07АП-4083/11).

В Постановлении Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» нет прямого указания на то, что Россельхознадзор и его территориальные органы должны осуществлять надзор и проверки уполномоченных в обла-

сти ветеринарии органов исполнительной власти субъектов РФ и подведомственных им учреждений, речь идёт лишь о контроле и координации деятельности; это полномочие не продублировано и не расписано подробно в Положении о Службе и в Положении о теруправлениях Службы. Полномочия территориальных управлений Россельхознадзора по проверке органов государственных ветеринарных служб субъектов РФ также пришлось подтверждать в суде, причем в самых высоких инстанциях (Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 февраля 2008 г. № 938/08).

Россельхознадзор является одним из органов, обеспечивающим биологическую и химическую безопасность, в его компетенции находится также осуществление полномочий по противодействию терроризму. Надзор осуществляется за физической защитой источников особо опасных организмов (научно-исследовательские и диагностические ветеринарные лаборатории, скотомогильники, места эндемической циркуляции). Регламент реализации данных полномочий отсутствует. Каким образом, по каким параметрам контролировать физическую защиту данных объектов также не регламентировано. Ссылка Россельхознадзора (письмо от 22 июня 2010 г. № ФС-НВ-2/7438) на ГОСТ Р 52551 в данном случае несостоятельна; указанный стандарт содержит только общее определение термина «физическая защита», но не применительно к поднадзорным Россельхознадзору объектам. Сотрудники территориальных управлений Россельхознадзора при проверках ветеринарных лабораторий руководствуются Санитарно-эпидемиологическими правилами СП 1.3.1285-03 «Безопасность работы с микроорганизмами I–II групп патогенности (опасности)», что не совсем правильно, поскольку проверка соблюдения Санитарных правил – сфера деятельности Роспотребнадзора; однако данный документ содержит хоть какие-то указания на средства охраны и защиты лабораторий. Судебной практикой Высшего Арбитражного Суда РФ (определение от 31 августа 2011 г. № ВАС-10778/11) подтверждена возможность использования сотрудниками Россельхознадзора данных Санитарных правил.

С 2005 г. несколько лет подряд в территориальных управлениях формально не было ни одного должностного лица, имеющего право рассматривать административные правонарушения в области ветеринарии. Это повлекло массовые обжалования и отмены постановлений об адми-

нистративных правонарушениях, вынесенные территориальными управлениями Россельхознадзора (например, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 29 апреля 2008 г. № 02АП-1182/2008). Затем судебная практика, в частности Федерального арбитражного суда Центрального округа (постановление от 9 октября 2008 г. № А35-1096/08-С26), подтвердила право рассмотрения дел об административных правонарушениях руководителями и заместителями руководителей территориальных органов Россельхознадзора фактически приравняв их к главным государственным ветеринарным инспекторам субъектов РФ и их заместителям, хотя они таковыми не являлись (в 2013 новое Положение о государственном ветеринарном надзоре закрепило эти полномочия, фактически подтвердив правильность и логичность позиции судов). Позже в Пятнадцатом арбитражном апелляционном суде (Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 июля 2009 г. № 15АП-4736/2009) отстаивали наличие такого права у старших государственных инспекторов ветеринарного надзора – старших по пограничным контрольным ветеринарным пунктам, хотя они формально осуществляют пограничный, а не внутренний ветеринарный надзор. И только с 1 августа 2011 г. право рассматривать дела об административных правонарушениях в области ветеринарии получили должностные лица, которые по перечню должностей имелись в штате территориальных органов Россельхознадзора.

Таким образом, нами в целом показана положительная практика разрешения судебными органами спорных вопросов государственного управления в сфере ветеринарии. Негативным моментом в рассматриваемой ситуации является то, что действиями судебных органов компенсируется недостаточная эффективность законодательной власти и органов и лиц, имеющих право законодательной инициативы, спорные моменты, решаются практическими методами, в том числе наработкой административно-юстиционной практики, а не изменениями и уточнениями действующего законодательства, что в целом отрицательно влияет на весь процесс государственного управления в сфере ветеринарии, контроля и надзора за соблюдением ветеринарного законодательства (наличием пробелов и возникновением спорных ситуаций).

Библиография:

1. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: 2001.-С. 47-66
2. Лупарев Е.Б. Теория правоприменительных отношений и перспективы развития административно-процессуального законодательства // Российская юстиция.-2011.-6.-С. 10-14.

3. Калинина Л.Е. Административная юстиция как метод обеспечения продовольственной безопасности // Право и экономика.-2014.-7 (317).-С. 56-58.
4. Калинин Г.И. Государственный ветеринарный надзор за соблюдением требований технических регламентов. // Административное и муниципальное право.-2014.-3.-С. 212-218. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.3.10947.
5. Калинина Л.Е. Убеждение как метод государственного управления экономикой // Административное и муниципальное право.-2014.-11.-С. 1170-1174. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.11.12343.

References (transliterated):

1. Tikhomirov Yu.A. Teoriya kompetentsii. M.: 2001.-S. 47-66
2. Luparev E.B. Teoriya pravoprimeritel'nykh otnoshenii i perspektivy razvitiya administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva // Rossiiskaya yustitsiya.-2011.-6.-S. 10-14.
3. Kalinina L.E. Administrativnaya yustitsiya kak metod obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti // Pravo i ekonomika.-2014.-7 (317).-S. 56-58.
4. Kalinin G.I. Gosudarstvennyi veterinarnyi nadzor za soblyudeniem trebovaniy tekhnicheskikh reglamentov. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2014.-3.-С. 212-218. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.3.10947.
5. Kalinina L.E. Ubezhdenie kak metod gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoi // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2014.-11.-С. 1170-1174. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.11.12343.