



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 9139/13

Москва

10 декабря 2013 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного
Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Амосова С.М.,
Горячевой Ю.Ю., Завьяловой Т.В., Козловой О.А., Павловой Н.В.,
Першутова А.Г., Сарбаша С.В., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление общества с ограниченной ответственностью
«Белгородская продовольственная компания» о пересмотре в порядке
надзора постановления Федерального арбитражного суда Центрального
округа от 22.05.2013 по делу № А08-4971/2012 Арбитражного суда
Белгородской области.

Путем использования видеоконференц-связи при содействии
Арбитражного суда Белгородской области (судья Головина Л.В.)
в заседании приняли участие представители:

от заявителя – общества с ограниченной ответственностью

«Белгородская продовольственная компания» – Водотынский А.А., Дунаева Ю.А.;

от Управления ветеринарии Белгородской области и областного государственного бюджетного учреждения «Белгородская районная станция по борьбе с болезнями животных» – Ефремов К.В., Яковлев С.С.

Заслушав и обсудив доклад судьи Павловой Н.В., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Общество с ограниченной ответственностью «Белгородская продовольственная компания» (далее – компания) обратилось в Арбитражный суд Белгородской области с заявлением о признании незаконным бездействия Управления ветеринарии Белгородской области (далее – управление) в лице областного государственного бюджетного учреждения «Белгородская районная станция по борьбе с болезнями животных» (далее – учреждение), выразившегося в непредоставлении специалиста, уполномоченного осуществлять государственный ветеринарный надзор на территории компании, и обязанности учреждения предоставить компании на постоянной основе специалиста, уполномоченного осуществлять ветеринарно-санитарный надзор за производством, хранением и переработкой животноводческой продукции, а также за ее транспортировкой всеми видами транспорта.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Белгородской области.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, между компанией и учреждением заключен договор о государственном ветеринарном надзоре в компании от 01.01.2012 № 19 (далее – договор), в соответствии с пунктом 2.9 которого учреждение обязалось осуществлять ветеринарно-санитарный надзор за производством,

хранением и переработкой животноводческой продукции, а также за ее транспортировкой всеми видами транспорта.

Как установлено судами первой и апелляционной инстанций, в нарушение договора услуги, согласованные в нем, исполнителем не осуществлялись на постоянной основе, ветеринарно-санитарная экспертиза по обращениям компании в целях выдачи ветеринарно-сопроводительных документов не проводилась.

Компания обратилась в учреждение с заявками от 25.06.2012 на выдачу ветеринарно-сопроводительных документов на мясную продукцию, перерабатываемую в одном из цехов компании.

С целью оценки возможности выдачи ветеринарно-сопроводительных документов на выработанную компанией продукцию территориальным отделом государственного ветеринарного надзора по Белгородскому району и Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Белгородской области 26.06.2012 проведена проверка предприятия, в ходе которой было установлено, что поступление, хранение, переработка мясной продукции осуществлялись без контроля ветеринарного специалиста учреждения. Кроме того, обнаружено, что санитарные правила для предприятий мясной промышленности (СП 3238-85) не соблюдаются, так как не ведется контроль входящего сырья (мясной продукции), исходящей (выработанной) продукции, а также контроль эффективности качества санитарной обработки путем бактериологических исследований смывов с технологического оборудования, инвентаря, производственной тары, санитарной одежды, рук рабочих (отсутствуют протоколы исследования).

В связи с этим начальник учреждения письмом от 26.06.2012 № 164 отказал компании в выдаче ветеринарно-сопроводительных документов.

Компания, полагая, что в результате бездействия управления и учреждения (нарушения обязанности по предоставлению специалиста) нарушены ее права и законные интересы, обратилась в арбитражный суд.

Решением Арбитражного суда Белгородской области от 19.10.2012 заявленные требования удовлетворены частично: судом признано незаконным бездействие управления в лице учреждения, выразившееся в одностороннем отказе от исполнения договора; в удовлетворении остальной части требований компании (о предоставлении ей на постоянной основе специалиста) отказано.

Постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2013 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Центрального округа постановлением от 22.05.2013 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции в части удовлетворения требования компании о признании незаконным бездействия управления в лице учреждения отменил, в удовлетворении этого требования отказал; в остальной части указанные судебные акты оставил без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора постановления суда кассационной инстанции компания просит его отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, существенное нарушение своих прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности, а решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставить без изменения.

Заявитель обосновывает свою позицию тем, что ему созданы препятствия в осуществлении законной предпринимательской деятельности, выводы суда кассационной инстанции о том, что выбранный способ защиты нарушенного права не соответствует требованиям статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации и указанный спор не может рассматриваться в соответствии с положениями главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, неправомерны.

В отзыве на заявление управление и учреждение просят оставить оспариваемые судебные акты без изменения.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлениях представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения – публично-правовая обязанность государства, обусловленная необходимостью реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду (статьи 41, 42 Конституции Российской Федерации, преамбула, статья 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Формами обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, среди прочего, являются федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор и обязательное подтверждение соответствия продукции санитарно-эпидемиологическим требованиям (статья 2 названного Закона).

Реализация данных форм обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения согласно статье 1 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон о ветеринарии) является основной задачей ветеринарии в Российской Федерации и осуществляется системой государственных ветеринарных служб Российской Федерации.

Таким образом, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в предусмотренных законом формах является публично-значимой обязанностью государственных ветеринарных служб, реализуемой в целях защиты публичного порядка Российской Федерации.

Обязательное подтверждение соответствия продукции санитарно-эпидемиологическим требованиям осуществляется посредством

санитарно-ветеринарной экспертизы, проводимой в тех же публичных целях, организация которой является обязанностью государственных органов ветеринарного надзора. Согласно статье 21 Закона о ветеринарии проведение ветеринарно-санитарной экспертизы продукции животного происхождения организует федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, ветеринарные (ветеринарно-санитарные) службы федерального органа исполнительной власти.

Указанным обязанностям государственных органов корреспондируют следующие обязанности предпринимателей, предусмотренные в этих же публичных целях статьей 18 Закона о ветеринарии: производители продуктов животноводства несут ответственность за выпуск безопасных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства, в связи с чем производители обязаны осуществлять хозяйственные и ветеринарные мероприятия, обеспечивающие предупреждение болезней животных и безопасность в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства, а также статьей 21 этого Закона, согласно которой запрещаются реализация и использование для пищевых целей продукции животного происхождения, не подвергнутой в установленном порядке ветеринарно-санитарной экспертизе.

Таким образом, обязанности государственного органа обеспечивать, а также контролировать обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности продуктов животноводства противопоставлены обязанность производителей продукции обеспечить безопасность продукции в ветеринарно-санитарном отношении и их право в целях исполнения указанной обязанности обращаться к государственным органам ветеринарного надзора за оказанием государственных услуг, что является обязанностью последних.

Следовательно, такие отношения не являются исключительно

отношениями равных субъектов, поскольку в целях обеспечения публичной обязанности производители продукции наделяются правом обращения к государственным ветеринарным органам за предоставлением государственных услуг, а государственные органы обладают правом контролировать такую деятельность и применять санкции.

При этом тот факт, что в соответствии с пунктом 2 Правил оказания платных ветеринарных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.1998 № 898, оформление и выдача ветеринарных документов (ветеринарные проходные свидетельства, сертификаты, справки, паспорта, регистрационные удостоверения и др.) относятся к платным ветеринарным услугам и предоставляются (согласно пункту 10 названных Правил) исполнителем на основе заключения договора, оформления абонементного обслуживания или выдачи жетона, талона, кассового чека, квитанции или других документов установленного образца, не изменяет публично-правовую природу отношений сторон.

Пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, понимает деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов

Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Учреждение согласно пункту 1.1 своего устава является областным государственным учреждением ветеринарной службы, подведомственным управлению.

В соответствии с административным регламентом управления, утвержденным постановлением правительства Белгородской области от 25.07.2011 № 275-пп, предоставление государственной услуги «Проведение ветеринарно-санитарных мероприятий по обеспечению безопасности продукции животного и растительного происхождения» осуществляется на основании заключенных договоров между управлением и подведомственными управлению учреждениями.

Однако такой способ оформления отношений не изменяет их публично-правовой сути – учреждение оказывает государственную услугу (то есть выполняет публичную функцию) как в интересах услугополучателей, конечных потребителей продукции, так и в интересах общества в целом.

Судами установлено, что, несмотря на проявленную компанией разумную осмотрительность, с учетом совершенных ею предусмотренных законом действий (заключение договора, обращение в уполномоченный орган за оформлением необходимой ветеринарной документации, предоставление доступа на предприятие для осуществления ветеринарной проверки и др.), ветеринарно-сопроводительные документы, необходимые для осуществления основной предпринимательской деятельности, компании выданы не были, поскольку поступление, хранение и переработка продукции животного происхождения осуществлялись без

контроля ветеринарного специалиста учреждения, то есть без контроля государственной ветеринарной службы, которая не выполнила свою публично-правовую обязанность.

При этом судами правомерно отмечено, что допущенное учреждением бездействие привело к отсутствию постоянного ветеринарного надзора (контроля) на предприятии со стороны государства, что повлекло невыдачу ветеринарных свидетельств, заключений и других документов установленной формы, удостоверяющих ветеринарно-санитарное благополучие выпускаемой продукции.

По сути, подобное бездействие учреждения, обязанного в силу закона осуществлять на предприятии заявителя ветеринарно-санитарный надзор (контроль), наделенного подобными публичными (властными) полномочиями и, более того, принявшего на себя соответствующие гражданско-правовые обязательства, привело к тому, что права и законные интересы компании, не получившей соответствующей ветеринарной документации, необходимой для осуществления предпринимательской деятельности, испытывавшей разумные ожидания того, что государство в лице компетентных органов выполнит свою публичную обязанность (постановление Европейского суда по правам человека от 07.06.2012 № 38433/09 «Центро Европа 7 С.р.л.» (Centro Europa 7 S.r.l.) против Италии), были существенным образом нарушены и не получили судебной защиты из-за неверной квалификации природы спорных отношений.

При таких условиях права компании нуждались в защите.

Лицо, чьи права нарушены, вправе требовать их защиты любыми способами, установленными законом. При этом участники правоотношений вправе выбирать такие способы защиты своих прав, которые соответствуют их природе. Учитывая неравный характер прав заказчика публичной услуги и государственного органа, обязанного ее предоставить, заявитель был вправе избрать такой способ защиты своего нарушенного права, который направлен на защиту прав

в публично-правовых отношениях неравных субъектов, один из которых обладает властными полномочиями по отношению к другому. Способ защиты в форме оспаривания бездействия государственного органа был избран заявителем и обоснованно признан соответствующим природе спорных отношений судами первой и апелляционной инстанций.

При названных обстоятельствах обжалуемый судебный акт согласно пунктам 1, 3 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит отмене как нарушающий единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, а также права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 5 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 22.05.2013 по делу № А08-4971/2012 отменить.

Решение Арбитражного суда Белгородской области от 19.10.2012 и постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2013 по тому же делу оставить без изменения.

Председательствующий

А.А. Иванов