Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 7 декабря 2017 г. N АПЛ17-429

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Зайцева В.Ю., Попова В.В.,

при секретаре Г.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью "Примстройресурс" о признании недействующим приказа Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. N 1037 "О признании не подлежащими применению постановлений Госстандарта России от 21 сентября 1994 г. N 15, от 25 июля 1996 г. N 15 и от 11 июля 2002 г. N 60"

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью "Примстройресурс" на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 2017 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца, Ч., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, объяснения представителей ответчика Министерства промышленности и торговли Российской Федерации К. и Н., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

5 апреля 2017 г. Министерством промышленности и торговли Российской Федерации издан приказ N 1037 "О признании не подлежащими применению постановлений Госстандарта России от 21 сентября 1994 г. N 15, от 25 июля 1996 г. N 15 и от 11 июля 2002 г. N 60" (далее - Приказ).

Приказом признаны не подлежащими применению постановления Комитета Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации от 21 сентября 1994 г. N 15 "Об утверждении "Порядка проведения сертификации продукции в Российской Федерации", от 25 июля 1996 г. N 15 о принятии Изменения N 1 "Порядка проведения сертификации продукции в Российской Федерации" и постановление Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 11 июля 2002 г. N 60 "Об утверждении Изменения N 2 "Порядка проведения сертификации продукции в Российской Федерации" с Изменением N 1" (далее - постановления Госстандарта России от 21 сентября 1994 г. N 15, от 25 июля 1996 г. N 15 и от 11 июля 2002 г. N 60).

Общество с ограниченной ответственностью "Примстройресурс" (далее - ООО "Примстройресурс") обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Приказа, ссылаясь на его противоречие абзацу второму пункта 2 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании".

Требование мотивировано тем, что до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов правила и процедуры обязательной оценки соответствия, в том числе подтверждения соответствия, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, принятыми до дня вступления в силу Федерального закона "О техническом регулировании", не подлежат изменению и отмене. ООО "Примстройресурс" осуществляет оптовую торговлю цементами, импортируемыми в Российскую Федерацию отдельными партиями, и является участником отношений по обязательной сертификации цементов, включенных в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. N 982.

По мнению административного истца, признание не подлежащим применению Порядка проведения сертификации продукции в Российской Федерации, утвержденного постановлением Госстандарта России от 21 сентября 1994 г. N 15, с Изменениями N 1 и 2, внесенными соответственно постановлениями Госстандарта России от 25 июля 1996 г. N 15 и 11 июля 2002 г. N 60 (далее - Порядок), определявшего, кроме прочего, порядок сертификации цементов, в том числе импортируемых в Российскую Федерацию отдельными партиями, привело к отсутствию порядка совершения заявителями и органами по сертификации действий по обязательной сертификации отдельных видов продукции, в отношении которых не приняты технические регламенты и не установлена система сертификации однородной продукции, что приводит к нарушению прав и законных интересов административного истца в сфере обязательной сертификации цементов.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации административный иск не признали и в письменных возражениях на него указали, что Приказ принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий и в целях приведения нормативных правовых актов в сфере технического регулирования в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации и правом Евразийского экономического союза, не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в письменных возражениях просило рассмотреть административное дело без его участия.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО "Примстройресурс" отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец просит его отменить в связи с неправильным применением норм материального права и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления. В обоснование апелляционной жалобы ссылается также на то, что Министерство промышленности и торговли Российской Федерации не имело права принимать оспариваемый акт, так как пунктом 3 статьи 4 Федерального закона "О техническом регулировании" федеральным органам исполнительной власти предоставлено право издавать в сфере технического регулирования лишь акты рекомендательного характера.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации представило письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых просило в ее удовлетворении отказать, так как: суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела; изложенные в решении суда выводы соответствуют этим обстоятельствам; судом не нарушены и правильно применены нормы материального и процессуального права. Считает, что доводы апелляционной жалобы не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации в судебное заседание апелляционной инстанции не явился, извещен о времени и месте его проведения надлежащим образом.

Заинтересованное лицо Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии представило письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых просило рассмотреть ее в отсутствие своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

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. По настоящему административному делу такое основание для признания Приказа недействующим отсутствует.

Пунктом 15 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии преобразован в Федеральную службу по техническому регулированию и метрологии, его функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переданы Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации.

Впоследствии Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии преобразована в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (пункт 5 Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти"), а Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации - в Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и Министерство энергетики Российской Федерации с соответствующим распределением функций между этими министерствами (пункт 8 Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти").

Пунктом 1 Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. N 438, установлено, что Министерство промышленности и торговли Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, кроме прочего, функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений, функции федерального органа по техническому регулированию.

Реализуя свои полномочия в установленной сфере деятельности, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации издало Приказ, который прошел правовую экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации, зарегистрирован 27 апреля 2017 г., регистрационный номер 46529 и размещен на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 2 мая 2017 г.

Таким образом, Приказ принят Министерством промышленности и торговли Российской Федерации в пределах имеющихся полномочий с соблюдением порядка принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта.

Пунктом 3.1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации определено, что оценке регулирующего воздействия, которая проводится федеральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, подлежат проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в частности, регулирующие отношения в области оценки соответствия.

Оспариваемый Приказ норм об оценке соответствия не содержит, в связи с чем суд первой инстанции правомерно указал в решении о том, что доводы административного истца о невключении разработки проекта приказа в планы подготовки проектов нормативных правовых актов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации на 2016 - 2017 гг. и проведении оценки его регулирующего воздействия ненадлежащим образом, не указывают на наличие оснований для удовлетворения административного иска.

Невключение предполагаемого проекта акта в ежегодно утверждаемый руководителем федерального органа исполнительной власти план на очередной календарный год не влияет на оценку судом законности всех состоявшихся обязательных процедур принятия оспариваемого нормативного правового акта и введения его в действие.

Довод административного истца о том, что оспариваемый приказ имеет среднюю, а не низкую степень регулирующего воздействия и срок проведения публичного обсуждения, согласно подпункту "б" пункта 18 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, не мог составлять менее 15 рабочих дней, обоснованно отклонен в обжалуемом решении, поскольку, признавая не подлежащими применению постановления Госстандарта России от 21 сентября 1994 г. N 15, от 25 июля 1996 г. N 15 и от 11 июля 2002 г. N 60, оспариваемый приказ не вводит какое-либо новое правовое регулирование, его содержание не имеет положений, устанавливающих или изменяющих ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их установлению, и (или) положений, приводящих к возникновению или к увеличению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Следовательно, и по своему правовому содержанию Приказ не относится к числу актов, имеющих высокую или среднюю степень регулирующего воздействия согласно подпунктам "а" и "б" пункта 6 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии.

Имея своей целью приведение нормативной правовой базы в сфере технического регулирования в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации, Приказ не изменяет правового регулирования деятельности в области обязательной сертификации.

Таким образом, утверждение административного истца о том, что Министерство промышленности и торговли Российской Федерации не имеет полномочий по утверждению оспариваемого Приказа, так как федеральным органам исполнительной власти предоставлено право издавать в сфере технического регулирования лишь акты рекомендательного характера, ошибочно.

Порядок проведения сертификации продукции в Российской Федерации принят в целях развития работ по сертификации продукции в соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 г. N 5151-1 "О сертификации продукции и услуг", который признан утратившим силу в связи с принятием Федерального закона "О техническом регулировании".

Организация обязательной сертификации регламентирована статьей 26 приведенного федерального закона, пунктом 1 которой предусмотрено, что обязательная сертификация осуществляется органом по сертификации, аккредитованным в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации.

Отношения, возникающие между участниками национальной системы аккредитации, иными лицами в связи с осуществлением такой аккредитации, в настоящее время регулируются Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. N 412-ФЗ "Об аккредитации в национальной системе аккредитации".

Сертификация по статье 2 Федерального закона "О техническом регулировании" представляет собой форму осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров.

Процедуры оценки соответствия являются одним из объектов стандартизации (пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 29 июня 2015 г. N 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации").

29 мая 2014 г. в г. Астане между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией заключен Договор о Евразийском экономическом союзе. В рамках Евразийского экономического союза обеспечиваются свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза (пункт 1 статьи 1).

Пунктом 3 статьи 51 данного договора установлено, что порядок, правила и процедуры технического регулирования в рамках Евразийского экономического союза устанавливаются согласно приложению N 9 к договору.

В силу абзаца первого пункта 3 указанного приложения для объектов технического регулирования, в отношении которых не вступили в силу технические регламенты Союза, действуют нормы законодательства государств-членов или актов Евразийской экономической комиссии - органа Союза.

Евразийским экономическим союзом не принят технический регламент, устанавливающий обязательные для применения и исполнения требования к такому объекту технического регулирования, как цемент.

Исходя из положений договора о Евразийском экономическом союзе применительно к продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Союза, со дня вступления в силу соответствующих технических регламентов Союза Порядок проведения сертификации продукции в Российской Федерации не мог применяться.

По своему содержанию нормы указанного порядка в их необходимой взаимосвязи об органах по сертификации, о номенклатуре товаров, подлежащих обязательной сертификации, схемах (способах, формах), применяемых при обязательной сертификации, порядке подачи заявки для проведения сертификации, сроке действия сертификата не соответствовали действующему законодательству Российской Федерации и праву Евразийского экономического союза.

Как обоснованно указано в обжалуемом решении, не могут быть признаны правильными доводы административного истца о противоречии оспариваемого приказа абзацу второму пункта 2 статьи 46 Федерального закона "О техническом регулировании", предусматривающему, что до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательная оценка соответствия, в том числе подтверждение соответствия и государственный контроль (надзор), а также маркирование продукции знаком соответствия осуществляются в соответствии с правилами и процедурами, установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, принятыми до дня вступления в силу данного федерального закона.

Законодательство Российской Федерации о техническом регулировании состоит из Федерального закона "О техническом регулировании", принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Пунктом 1 статьи 46 названного федерального закона определено, что со дня вступления в силу данного федерального закона впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей; обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения.

До дня вступления в силу соответствующих технических регламентов Правительство Российской Федерации утверждает и ежегодно уточняет единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации (пункт 3 статьи 46 Федерального закона "О техническом регулировании").

Технический регламент в отношении цемента в Российской Федерации не принят. В то же время Правительство Российской Федерации постановлением от 1 декабря 2009 г. N 982 утвердило единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, который на основании постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2015 г. N 930 дополнен разделом 2523 (Цемент). К числу продукции, подлежащей обязательной сертификации, отнесен цемент: портландцемент, цемент глиноземистый, цемент шлаковый, цемент суперсульфатный и аналогичные гидравлические цементы, неокрашенные или окрашенные, готовые или в форме клинкеров.

Проведение обязательной сертификации в отношении продукции, включенной в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, осуществляется в соответствии с Правилами по проведению сертификации в Российской Федерации, утвержденными постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 10 мая 2000 г. N 26.

Пунктом 2.6 указанных правил и примечанием к нему установлено, что обязательная сертификация осуществляется в случаях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации; к нормативным документам, используемым при обязательной сертификации, относятся законы Российской Федерации, государственные стандарты (в том числе принятые в Российской Федерации межгосударственные и международные стандарты), санитарные нормы и правила, строительные нормы и правила, нормы по безопасности, а также другие документы, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации устанавливают обязательные требования к продукции.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. N 982 Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии размещена на своем официальном сайте www.gost.ru в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" информация о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия (в форме обязательной сертификации), с указанием нормативных документов, устанавливающих обязательные требования.

В графе 3 раздела "(5730, 5740) 2523 Цемент" этой информации перечислены национальные стандарты Российской Федерации, межгосударственные стандарты и государственные стандарты Союза ССР, требованиям которых должны отвечать цементы, включенные в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации.

В их число входят национальные стандарты Российской Федерации ГОСТ Р 56836-2016 "Оценка соответствия. Правила сертификации цементов", ГОСТ Р 55224-2012 "Цементы для транспортного строительства. Технические условия" и ГОСТ Р 56727-2015 "Цементы напрягающие. Технические условия"; межгосударственные стандарты ГОСТ 1581-96 "Портландцементы тампонажные. Технические условия", ГОСТ 30515-2013 "Цементы. Общие технические условия", ГОСТ 31108-2016 "Цементы общестроительные. Технические условия", ГОСТ 33174-2014 "Дороги автомобильные общего пользования. Цемент. Технические требования", ГОСТ 22266-2013 "Цементы сульфатостойкие. Технические условия"; государственные стандарты Союза ССР ГОСТ 965-89 (СТ СЭВ 6086-87) "Портландцементы белые. Технические условия", ГОСТ 15825-80 "Портландцемент цветной. Технические условия", ГОСТ 25328-82 "Цемент для строительных растворов. Технические условия", ГОСТ 10178-85 (СТ СЭВ 5683-86) "Портландцемент и шлакопортландцемент. Технические условия", ГОСТ 969-91 (СТ СЭВ 6826-89) "Цементы глиноземистые и высокоглиноземистые. Технические условия", ГОСТ 11052-74 "Цемент гипсоглиноземистый расширяющийся".

Помимо перечисленных существует ряд стандартов, устанавливающих схемы сертификации продукции, их типовой состав, содержание и применение (ГОСТ Р 53603-2009), основные положения сертификации продукции и руководящие указания по схемам сертификации продукции (ГОСТ ISO/IEC 17067-2015), методические указания по системе сертификации продукции третьей стороной (ГОСТ Р 55368-2012/ISO/IEC Guide 28:2004).

С учетом изложенного в обжалуемом решении сделан правильный вывод о том, что довод административного истца об отсутствии порядка совершения заявителями и органами по сертификации действий, направленных на обязательную сертификацию отдельных видов продукции, в отношении которых не приняты технические регламенты и не установлена система сертификации однородной продукции, лишен правовых оснований.

В силу правовой позиции, изложенной в пункте 26 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", при рассмотрении заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, изменяющих, дополняющих или признающих утратившими силу ранее изданные этим же органом нормативные правовые акты, необходимо учитывать, что действующее законодательство не содержит положений, препятствующих внесению органом, издавшим в пределах своих полномочий нормативный правовой акт, изменений и дополнений, а также отмене этого акта.

Доводы апелляционной жалобы о наличии оснований для отмены решения суда первой инстанции материалами административного дела не подтверждаются, поскольку получили оценку в решении суда первой инстанции и не влияют на его законность.

Установив, что Приказ не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления ООО "Примстройресурс".

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 16 августа 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью "Примстройресурс" - без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В.МАНОХИНА

Члены коллегии

В.Ю.ЗАЙЦЕВ

В.В.ПОПОВ