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

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 16 августа 2017 г. N АКПИ17-449

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

судьи Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г.,

при секретаре С.,

с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев 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",

установил:

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).

Данным 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, 25 июля 1996 г. N 15 и 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, определявшего кроме прочего порядок сертификации цементов, в том числе импортируемых в Российскую Федерацию отдельными партиями, повлекло за собой отсутствие 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 в письменных возражениях на административное исковое заявление указывают, 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.

Заинтересованное лицо Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии не направило своего представителя в судебное заседание, о времени и месте которого извещено надлежащим образом, в письменных возражениях заявило о рассмотрении административного дела без его участия.

В судебном заседании представители административного истца Х. и Ч. поддержали заявленное требование, дополнительно пояснив, что в нарушение Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009, Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. N 1318, разработка проекта оспариваемого приказа не была включена в планы подготовки проектов нормативных правовых актов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации на 2016 - 2017 гг. и оценка его регулирующего воздействия проведена ненадлежащим образом.

Представители Министерства промышленности и торговли Российской Федерации К.И., К.Е. и Н., представитель Министерства юстиции Российской Федерации К.М. не признали административный иск.

Выслушав объяснения представителей административного истца Х., Ч., возражения представителей Министерства промышленности и торговли Российской Федерации К.И., К.Е., Н., представителя Министерства юстиции Российской Федерации К.М., проверив оспариваемый нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Указом 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 был 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 (пункт 15).

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"), 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").

Согласно Положению о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. N 438, 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 (абзацы первый, второй и пятый пункта 1).

Из материалов дела, в том числе упоминаемой сторонами ссылки на проект: http://regulation.gov.ru/p/61549, следует, что во исполнение требований пунктов 3, 4, 5 и 15 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. N 851, после уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта, публичное обсуждение которого имело место с 27 января по 10 февраля 2017 г., проект оспариваемого приказа, размещенный на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" regulation.gov.ru, прошел общественное обсуждение с 13 по 27 февраля 2017 г. Предложений от участников общественного обсуждения, включая в том числе производителей цемента государств - членов Евразийского экономического союза, не поступило.

В соответствии с требованиями пункта 4.1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации в период с 13 по 19 февраля 2017 г. проект приказа, размещенный на официальном сайте regulation.gov.ru, был доступен для обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Проект был согласован с Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации предусмотрено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10). Государственная регистрация нормативных правовых актов, включая правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации, осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11).

В силу Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 8).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, издаваемом еженедельно государственным учреждением - издательством "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации, и размещению (опубликованию) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) (абзац первый пункта 9).

В установленном порядке Приказ прошел правовую экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации, был 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 соответствии с имеющимися у этого федерального органа исполнительной власти полномочиями и с соблюдением порядка принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта.

Доводы административного истца о том, что разработка проекта приказа не была включена в планы подготовки проектов нормативных правовых актов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации на 2016 - 2017 гг. и оценка его регулирующего воздействия проведена ненадлежащим образом, не указывают на наличие достаточных 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.

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.

Оценка соответствия - это прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту (абзац пятнадцатый статьи 2 Федерального закона "О техническом регулировании").

Оспариваемый в части Приказ норм об оценке соответствия не содержит.

Признавая не подлежащим применению Порядок, оспариваемый приказ не вводил 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 относился 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.

В связи с этим довод административного истца о том, что оспариваемый приказ имеет среднюю, а не низкую, как определено административным ответчиком, 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, подлежит отклонению, как неправильный.

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.

Порядок проведения сертификации продукции в Российской Федерации был принят в целях развития работ по сертификации продукции в Российской Федерации 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.

В свою очередь, 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").

Российская Федерация является участником Договора о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29 мая 2014 г.). В рамках Евразийского экономического союза обеспечивается 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).

Общие принципы технического регулирования в Евразийском экономическом союзе закреплены статьей 51 Договора, пунктом 3 которой предписано, что порядок, правила и процедуры технического регулирования в рамках 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.

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

Исходя из положений Договора 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.

Следует согласиться и с возражениями Министерства промышленности и торговли Российской Федерации о мотивах принятия Приказа, что 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.

С учетом действующего правового регулирования не могут быть признаны правильными доводы административного истца о противоречии оспариваемого приказа абзацу второму пункта 2 статьи 46 Федерального закона "О техническом регулировании", согласно которому 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 осуществляется 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 Федерального закона "О техническом регулировании" 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.

Реализуя возложенное федеральным законом полномочие, 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 в электронно-цифровой форме 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.

Так, 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 следует сделать вывод, что довод административного истца об отсутствии 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, лишен правовых оснований.

Ссылка административного истца на нарушение его прав и законных интересов в сфере обязательной сертификации цементов подлежит признанию несостоятельной. Как следует из объяснений представителей административного истца в судебном заседании, после отнесения упоминаемых цементов к продукции, подлежащей обязательной сертификации, и до дня издания оспариваемого приказа положения признанного не подлежащим применению Порядка проведения сертификации продукции в Российской Федерации в отношениях между административным истцом и органами по сертификации не использовались.

Приказ не нарушает прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации влечет принятие решения об отказе в удовлетворении заявленного требования.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления 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" отказать.

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

Судья Верховного Суда

Российской Федерации

Ю.Г.ИВАНЕНКО