ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ16-470

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 10 ноября 2016 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Горшкова В.В.,
	Крупнова И.В.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Коробкова Е.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению ООО «Примстройресурс» о признании недействующим национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 56836-2016 «Оценка соответствия. Правила сертификации цементов», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 января 2016 г. № 1-ст, и не действующей в части информации о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия (в форме обязательной сертификации) в системе сертификации ГОСТ Р, с указанием нормативных документов, устанавливающих обязательные требования, опубликованной Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии,

по апелляционной жалобе административного истца на решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 августа 2016 г., которым в удовлетворении заявленных требований отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей ООО «Примстройресурс» Харченко А.Н. и Чанышева Д.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения против доводов апелляционной жалобы представителя Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии Коломыцева Ю.М. и представителя Министерства промышленности и торговли Российской Федерации Цумерова А.В., заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (далее – Росстандарт) от 11 января 2016 г. № 1-ст утвержден для добровольного применения и введен впервые с 1 февраля 2016 г. национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 56836-2016 «Оценка соответствия. Правила сертификации цементов» (далее – ГОСТ Р 56836-2016).

Названный стандарт устанавливает содержание процедур и порядок проведения работ по сертификации цементов на соответствие требованиям, установленным в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии» (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 982), и предназначен для применения заявителями (изготовителями, лицами, выполняющими функции иностранного изготовителя), органами по сертификации и испытательными лабораториями (центрами), специалистами органа, осуществляющего федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц, и других заинтересованных лиц. Стандарт может применяться как при обязательной, так и при добровольной сертификации цементов (раздел 1).

Информация о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия (в форме обязательной сертификации) в системе сертификации ГОСТ Р, с указанием нормативных документов, устанавливающих обязательные требования, размещена в электронно-цифровой форме на официальном сайте Росстандарта www.gost.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – Информация).

Информацией в графе 3 раздела «5730 (2523) Цемент» к числу определяющих нормативных документов отнесен ГОСТ Р 56836-2016.

ООО «Примстройресурс» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просило признать не действующим полностью ГОСТ Р 56836-2016, а также не действующей Информацию в части включения в раздел «5730 (2523) Цемент» ссылок на ГОСТ Р 56836-2016. В обоснование своих требований указало, что ГОСТ Р 56836-2016 принят Росстандартом с превышением предоставленных ему полномочий и не соответствует абзацу второму пункта 2 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон «О техническом регулировании»), пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Ссылалось на то, что Информация как акт, фактически разъясняющий положения абзаца

второго пункта 2 статьи 46 Федерального закона «О техническом регулировании» и обладающий нормативными свойствами, содержит не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, предписывающие применение ГОСТ Р 56836-2016 как нормативного документа, устанавливающего обязательные требования к оценке соответствия (обязательной сертификации) цементов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 августа 2016 г. в удовлетворении заявленных требований отказано.

В апелляционной жалобе Общество просит отменить указанное решение в части отказа в признании частично недействующей Информации и принять в этой части новое решение об удовлетворении заявленного требования ввиду неправильного применения судом первой инстанции норм материального права. В остальной части решение суда административным истцом не обжалуется.

Административный истец ссылается на то, что Информация должна включать в себя лишь сведения о нормативных правовых актах и нормативных документах, устанавливающих обязательные требования, проверяемые при подтверждении соответствия (в форме обязательной сертификации) продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия (в форме обязательной сертификации) до вступления в силу соответствующих технических регламентов, но не сведения о нормативных правовых актах, устанавливающих процедуру оценки соответствия (обязательной сертификации) такой продукции. С учетом того, что ГОСТ Р 56836-2016 не устанавливает обязательные требования, проверяемые при проведении обязательной сертификации цементов, а определяет правила (процедуру) сертификации цементов, включение в раздел «5730 (2523) Цемент» Информации ссылок на данный национальный стандарт как на нормативный документ, устанавливающий обязательные требования, проверяемые при обязательном подтверждении соответствия цементов (в форме обязательной сертификации), противоречит пунктам 2 и 3 постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 982 и Порядку представления федеральными органами исполнительной власти информации о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, и ее опубликования, утвержденному приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Минпромторг России) от 18 января 2010 г. № 23.

В возражениях на апелляционную жалобу Росстандарт просит в ее удовлетворении отказать, полагая, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, принятым по результатам всестороннего и полного исследования обстоятельств дела.

Минпромторг России в отзыве на апелляционную жалобу также просит оставить ее без удовлетворения, считая содержащиеся в ней доводы необоснованными.

Министерство юстиции Российской Федерации представило отзыв на апелляционную жалобу, в котором просит рассмотреть ее без участия своего

представителя, оставив апелляционную жалобу административного истца без удовлетворения.

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 3 постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 982 Росстандарту с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти на основе единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, утвержденного пунктом 1 этого постановления (далее – Единый перечень), поручено обеспечить публикацию информации о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, с указанием нормативных документов, устанавливающих обязательные требования.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2015 г. № 930 Единый перечень был дополнен разделом «2523 (Цемент)», согласно которому к числу продукции, подлежащей обязательной сертификации, отнесены портландцемент, цемент глиноземистый, цемент шлаковый, цемент суперсульфатный и аналогичные гидравлические цементы, неокрашенные или окрашенные, готовые или в форме клинкеров.

Во исполнение названного выше поручения Правительства Российской Федерации и с учетом внесенного в Единый перечень дополнения Росстандарт обязан был разместить в электронно-цифровой форме на своем официальном сайте www.gost.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» Информацию, включающую в себя в графе 3 раздела «5730 (2523) Цемент» ссылку на ГОСТ Р 56836-2016. Таким образом, Росстандарт, размещая Информацию, действовал в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 982 и не выходил за пределы предоставленных ему полномочий.

В то же время пунктом 2 указанного постановления Правительства Российской Федерации Минпромторгу России предписано разработать и утвердить в месячный срок порядок представления федеральными органами исполнительной власти информации о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, и ее опубликования.

Исполняя данное предписание, Минпромторг России приказом от 18 января 2010 г. № 23 утвердил Порядок представления федеральными органами исполнительной власти информации о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, и ее опубликования (далее – Порядок).

В силу абзаца третьего Порядка информация представляется в целях формирования единого документа, содержащего сведения о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия до вступления в силу соответствующих технических регламентов, и о требованиях, проверяемых при подтверждении соответствия этой продукции.

Единый документ, содержащий информацию о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия до вступления в силу соответствующих технических регламентов, и о требованиях, проверяемых

при подтверждении соответствия этой продукции, формируется Росстандартом на основе информации, представленной федеральными органами исполнительной власти, публикуется в печатном издании Росстандарта и размещается в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме на сайте www.gost.ru (абзац седьмой Порядка). Таким единым документом в данном случае и является Информация.

Следовательно, Росстандарт обязан был разместить Информацию в соответствии с утвержденным Минпромторгом России Порядком, что и было им сделано.

Федеральные органы исполнительной власти направляют информацию, которая должна включать сведения о нормативных правовых актах и нормативных документах, устанавливающих обязательные требования к продукции, включенной в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, в Росстандарт в электронно-цифровом виде и на бумажном носителе (абзацы второй и шестой Порядка).

При этом помимо перечисленных сведений в представляемую информацию в качестве документов, определяющих обязательные требования к продукции, дополнительно включаются нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, в том числе национальные стандарты, санитарные нормы и правила (абзац пятый).

Из приведенных предписаний следует, что содержание единого документа формируется Росстандартом не самостоятельно, а на основе информации, представленной федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией. Включение в информацию национальных стандартов в качестве документов, определяющих обязательные требования к продукции, прямо предусмотрено Порядком, не устанавливающим каких-либо ограничений, связанных с областью применения этих национальных стандартов.

С учетом изложенного нельзя согласиться с утверждением Общества о том, что включение в графу 3 раздела «5370 (2523) Цемент» Информации ссылок на ГОСТ Р 56836-2016 противоречит положениям Порядка.

Заявляя требование о признании Информации частично недействующей, административный истец утверждает, что она является актом, обладающим нормативными свойствами.

Вывод суда первой инстанции о несостоятельности этого довода является правомерным.

Возможность оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, предусмотрена статьей 217^{1} Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. При рассмотрении административного дела об оспаривании такого акта суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в

качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3 этой статьи).

По смыслу приведенных законоположений, а также принимая во внимание правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в его постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть», акт, разъясняющий действующее законодательство, должен соответствовать определенным критериям: быть изданным правотворческим органом в пределах его компетенции; устанавливать (изменять, отменять) рассчитанные на многократное применение правила, обязательные для неопределенного круга лиц – участников регулируемого разъясняемой нормой правоотношения, оказывая тем самым регулирующее воздействие на общественные отношения; содержать разъяснения, выходящие за рамки адекватного (тождественного) истолкования положений законодательства и влекущие изменение правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Из содержания Информации в оспариваемой части усматривается, что она не устанавливает самостоятельных норм, обязательных к применению; не является актом разъяснения тех или иных законоположений или актом толкования, содержащим положения, противоречащие правовым актам большей юридической силы; не обладает нормативными свойствами, представляя собой предусмотренный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 982 способ доведения до участников соответствующих правоотношений сведений о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, и о нормативных правовых актах, устанавливающих обязательные требования к такой продукции; не затрагивает их прав, свобод и законных интересов. Поскольку Информация соответствует нормативным положениям, во исполнение которых она принята, и по своему содержанию не является актом, обладающим нормативными свойствами, требование о ее признании частично недействующей не подлежит удовлетворению в силу пункта 2 части 5 статьи 217^{1} Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. 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 11 августа 2016 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу ООО «Примстройресурс» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии В.В. Горшков

И.В. Крупнов