



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-561

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 декабря 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Меркулова В.П.,
Попова В.В.
Горбачевой Е.А.
Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Некоммерческого партнерства «Национальная саморегулируемая организация переработчиков лома и отходов черных и цветных металлов, утилизации транспортных средств» о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 19 мая 2018 г. № 584 «Об определении в Дальневосточном федеральном округе пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации для убытия из Российской Федерации за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза отдельных категорий товаров»

по апелляционной жалобе административного истца на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административного истца Сидоровой Л.А., Сидорова В.В., Чанышева Д.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителя Правительства Российской Федерации Сикачевой О.О., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2018 г. № 584 «Об определении в Дальневосточном федеральном округе пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации для убытия из Российской Федерации за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза отдельных категорий товаров» (далее – Постановление) утвержден Перечень пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации для убытия из Российской Федерации за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза в Дальневосточном федеральном округе отходов и лома черных металлов (код ТН ВЭД ЕАЭС 7204), вывозимых в соответствии с таможенной процедурой экспорта.

Нормативный правовой акт 22 мая 2018 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 28 мая 2018 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 22.

Согласно пункту 2 Постановления оно вступает в силу по истечении 60 дней после его официального опубликования и действует в течение 180 дней после его вступления в силу.

Некоммерческое партнерство «Национальная саморегулируемая организация переработчиков лома и отходов черных и цветных металлов, утилизации транспортных средств» (далее также – Организация, Партнерство) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать Постановление недействующим. В обоснование заявления административный истец ссылаясь на то, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит статье 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее – Закон о Правительстве Российской Федерации), пунктам 1, 3, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), подпунктам «а», «б» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», пункту 1 статьи 29 Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 г. (ратифицирован Федеральным законом от 3 октября 2014 г. № 279-ФЗ), Протоколу о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г., подписанному в г. Женеве 16 декабря 2011 г. (ратифицирован Федеральным законом от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ).

В административном иском заявлении указано, что Постановление нарушает права и законные интересы членов Организации (в частности, право на свободное перемещение товаров), поскольку ограничивает осуществление внешнеэкономической деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, направлено на создание доминирующего положения одного хозяйствующего субъекта на рынке

отходов и лома черных металлов. Сокращение пунктов пропуска отходов и лома черных металлов, вывозимых из Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой экспорта, привело к повышению затрат на доставку лома и отходов до разрешенных мест убытия, а также к снижению закупочной цены сырья единственным конечным потребителем лома черных металлов, располагающимся на территории Дальневосточного федерального округа.

Административный истец ссылается также на то, что ни уведомление о подготовке проекта оспариваемого постановления, ни сам проект не размещались для публичного обсуждения и проведения оценки регулирующего воздействия на сайте <http://regulation.gov.ru> в сети «Интернет», заключение об оценке регулирующего воздействия отсутствует на официальных сайтах Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока; проект Постановления не был согласован с Федеральной антимонопольной службой. Тем самым были нарушены пункты 57, 60¹, 61 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (далее – Регламент Правительства Российской Федерации), пункт 7 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. № 1318 (далее – Правила № 1318).

По мнению Организации, оспариваемый нормативный правовой акт принят в интересах единственного субъекта предпринимательской деятельности – металлургического предприятия ООО «ТОРЭК-ХАБАРОВСК», созданного на базе имущественного комплекса ОАО «Амурметалл». Проект Постановления разработан в целях бесперебойного обеспечения сырьем и материалами данного субъекта.

Правительство Российской Федерации возражало против удовлетворения заявленного требования, указав, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий административного ответчика, соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Партнерство просит указанное решение отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, нарушены нормы процессуального права, а выводы суда относительно имеющегося в Дальневосточном федеральном округе дефицита отходов и лома черных металлов не соответствуют обстоятельствам дела.

Правительство Российской Федерации в письменных возражениях на апелляционную жалобу просит в ее удовлетворении отказать, считая доводы административного истца о незаконности обжалуемого решения необоснованными и немотивированными.

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. Отказывая Организации в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Постановления недействующим отсутствует.

Статья 14 Закона о Правительстве Российской Федерации к числу полномочий Правительства Российской Федерации относит: регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации экономических процессов; обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; принятие мер по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей услуг и работ.

Постановление принято Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 195 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», действовавшей на день его издания.

В настоящий момент отношения, связанные с вывозом товаров из Российской Федерации, урегулированы Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу 4 сентября 2018 г.) (далее – Закон о таможенном регулировании).

Частью 2 статьи 11 названного закона предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе определять пункты пропуска для прибытия отдельных категорий товаров в Российскую Федерацию либо убытия отдельных категорий товаров из Российской Федерации, а также устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о Государственной границе Российской Федерации случаи, при которых товары могут прибывать в Российскую Федерацию и убывать из Российской Федерации в иных местах, не являющихся местами перемещения товаров в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза.

На основании приведенных законоположений судом первой инстанции сделан правильный вывод о том, что Постановление, которым утвержден

Перечень пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации для убытия из Российской Федерации за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза в Дальневосточном федеральном округе отходов и лома черных металлов (код ТН ВЭД ЕАЭС 7204), вывозимых в соответствии с таможенной процедурой экспорта, принято Правительством Российской Федерации в пределах его компетенции.

Доводы административного истца об отсутствии у Правительства Российской Федерации полномочий на издание Постановления судом первой инстанции проверялись и получили надлежащую правовую оценку в обжалуемом решении.

В силу пункта 5 статьи 10 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза отдельные категории товаров могут прибывать на таможенную территорию Союза или убывать с таможенной территории Союза только в местах перемещения товаров через таможенную границу Союза, определенных в соответствии с законодательством государств-членов для ввоза (прибытия) таких категорий товаров на таможенную территорию Союза или их вывоза (убытия) с таможенной территории Союза.

Пунктом 1 части 2 статьи 21 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (далее – Закон об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности) определено, что Правительство Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации в исключительных случаях не более чем на шесть месяцев может устанавливать временные ограничения или запреты экспорта товаров для предотвращения либо уменьшения критического недостатка на внутреннем рынке Российской Федерации продовольственных или иных товаров, которые являются существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации.

Как обоснованно отмечено в обжалуемом решении, право Правительства Российской Федерации определять пункты пропуска для убытия отдельных категорий товаров из Российской Федерации направлено именно на оперативное устранение дефицита товаров внутри страны, в том числе на восполнение необходимого объема сырья для производственных нужд.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2007 г. № 877 «Об утверждении перечня товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта» отходы и лом черных металлов (код ТН ВЭД ЕАЭС 7204) отнесены к группе товаров, на которые возможно установить временные запрет или ограничение экспорта.

Суд первой инстанции, проанализировав материалы административного дела в их совокупности, правильно установил, что принятие Постановления было обусловлено фактическими обстоятельствами, поскольку на Дальнем Востоке существует дефицит металлолома.

Так, в Хабаровском крае развитие металлургического производства осуществляется в рамках реализации долгосрочного плана комплексного социально-экономического развития города Комсомольска-на-Амуре, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 704-р (далее – Долгосрочный план), мероприятия которого предусматривают развитие металлургического производства на территории Хабаровского края.

Данный субъект Российской Федерации, экономика которого основана на развитом диверсифицированном промышленном производстве, заинтересован в обеспечении металлургического сектора необходимым объемом сырья. На территории Хабаровского края и Дальневосточного федерального округа единственным металлургическим предприятием, осуществляющим переработку лома черных металлов, является ООО «ТОРЭКС-ХАБАРОВСК». Продукция этого предприятия используется при реализации наиболее важных стратегических и социально значимых объектов региона (автомобильная дорога в обход г. Хабаровска, международный терминал г. Хабаровска, Амурский газоперерабатывающий завод, объекты здравоохранения и образования, объекты, реализуемые в соответствии с Долгосрочным планом), а также в производстве предприятий промышленности региона, вносящих значительный вклад в экономику Хабаровского края.

Таким образом, отсутствие необходимого объема сырья для производственных нужд ООО «ТОРЭКС-ХАБАРОВСК» приведет не только к негативным последствиям для металлургического предприятия, но и к производственному и финансовому коллапсу смежных предприятий, играющих значительную роль в экономике Дальневосточного федерального округа.

При таких обстоятельствах Правительство Российской Федерации вправе было определить пункты пропуска для убытия из Российской Федерации за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза в Дальневосточном федеральном округе отходов и лома черных металлов с целью предотвращения либо уменьшения критического недостатка на внутреннем рынке Российской Федерации данной категории товаров.

Довод Партнерства, содержащийся как в административном исковом заявлении, так и в апелляционной жалобе, о том, что не имеется доказательств, подтверждающих критический дефицит отходов и лома черных металлов на внутреннем рынке Российской Федерации, не влияет на законность Постановления.

Исходя из содержания пункта 1 части 2 статьи 21 Закона об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности временные ограничения или запреты экспорта товаров вводятся не только в целях уменьшения, но также и для предотвращения критического недостатка товаров на внутреннем рынке Российской Федерации. При этом оценка ситуации на внутреннем рынке Российской Федерации, при которой может возникнуть критический недостаток товаров, проводится Правительством

Российской Федерации в рамках осуществления им своих полномочий в сфере экономики. Следовательно, приведенный выше довод административного истца затрагивает вопросы целесообразности принятия Правительством Российской Федерации оспариваемого постановления, которые суд разрешать не вправе.

С утверждением апелляционной жалобы о том, что при издании Постановления были допущены нарушения процедуры принятия нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, влекущие его незаконность, согласиться нельзя.

Правила № 1318 устанавливают порядок проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, предусматривая размещение уведомления о подготовке проекта акта на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Однако согласно пункту 2 данных правил они не применяются в отношении проектов актов, подготовленных на основании поручений или указаний Президента Российской Федерации или поручений Председателя Правительства Российской Федерации, в которых содержится прямое указание на необходимость их разработки в сжатые сроки.

Как видно из материалов дела, Постановление издано во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2018 г. № ДМ-П9-897р. В связи с этим суд первой инстанции правомерно указал, что отсутствие оценки регулирующего воздействия в данном случае не является достаточным основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим без учета иных его положений. Поручения Председателя Правительства Российской Федерации могут содержаться в том числе в резолюциях по рассмотренным им документам, в таком случае они доводятся до исполнителей путем направления им оформленной в установленном порядке резолюции (пункт 47 Регламента Правительства Российской Федерации).

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Правительством Российской Федерации при издании Постановления были в полной мере соблюдены принципы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, к которым Законом об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности отнесены, в частности, защита государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности, а также прав и законных интересов российских производителей и потребителей товаров и услуг, равенство и недискриминация участников внешнеторговой деятельности, выбор мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности (пункты 1, 2, 6 статьи 4).

Довод административного истца о противоречии оспариваемого нормативного правового акта Закону о защите конкуренции судом первой инстанции проверялся и обоснованно был признан несостоятельным.

Как следует из статьи 15 данного закона, федеральным органам исполнительной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять

действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров; установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров; создание дискриминационных условий (пункты 1, 3, 8 части 1 статьи 15).

Между тем полномочия по определению пунктов убытия отдельных категорий товаров из Российской Федерации делегированы Правительству Российской Федерации Законом о таможенном регулировании (часть 2 статьи 11), что согласуется с изложенной нормой Закона о защите конкуренции.

Не были созданы Постановлением и дискриминационные условия, определяемые Законом о защите конкуренции как условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами (пункт 8 статьи 4). Все предприниматели, зарегистрированные на территории Приморского края (равно как и на территории иных субъектов Российской Федерации), обладают равными правами на заключение внешнеэкономических договоров, на пользование всеми морскими портами, доступ к которым разрешен в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и в порядке, им установленном.

Не соответствует действительности ссылка Организации на противоречие Постановления положениям заключенных Российской Федерацией международных договоров.

В обжалуемом решении правомерно отмечено, что Договор о Евразийском экономическом союзе, Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации никаких ограничений по определению пунктов пропуска для убытия отдельных категорий товаров в интересах государства не устанавливают.

Довод апелляционной жалобы о нарушении судом первой инстанции при рассмотрении дела части 3 статьи 14 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, устанавливающей, что стороны пользуются равными правами на заявление отводов и ходатайств, представление доказательств, участие в их исследовании, выступление в судебных прениях, представление суду своих доводов и объяснений,

осуществление иных процессуальных прав, предусмотренных названным кодексом, является необоснованным.

Из протокола судебного заседания от 3 октября 2018 г. усматривается, что судом не создавалось каких-либо препятствий для реализации административным истцом его прав, предусмотренных статьей 45 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

То обстоятельство, что Организацией до начала судебного заседания суда первой инстанции не были получены возражения Правительства Российской Федерации на ее административное исковое заявление, не свидетельствует о незаконности вынесенного решения. Представители административного истца участвовали в судебном разбирательстве, активно пользовались своими процессуальными правами, давали подробные объяснения и возражали против позиции административного ответчика. При этом ими не заявлялось ходатайство об отложении судебного заседания или о перерыве в судебном заседании для ознакомления с возражениями Правительства Российской Федерации.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что в вынесенном решении не дана оценка всем доводам административного истца, а также отсутствуют мотивы, по которым были отвергнуты представленные им в обоснование своей позиции доказательства, является несостоятельным. Решение суда первой инстанции должным образом мотивировано, в нем дана оценка всем юридически значимым обстоятельствам, имеющим значение для дела.

Следует учитывать, что в силу части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 данной статьи, в полном объеме.

Вопреки доводам апелляционной жалобы выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Постановление не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Организации в удовлетворении заявленного требования.

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 или изменения 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 3 октября 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Некоммерческого партнерства «Национальная саморегулируемая организация переработчиков лома и отходов черных и цветных металлов, утилизации транспортных средств» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.П. Меркулов

В.В. Попов