



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-217

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

5 июня 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе судьи Верховного Суда Российской Федерации Назаровой А.М. при секретаре Сибиле Г.В. с участием прокурора Степановой Л.Е., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Тенфолд» о признании недействующим письма Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 20 декабря 2019 г. № 02/17909-2019-27 «Об усилении контроля (надзора) за никотинсодержащей продукцией»,

установил:

в связи с отмечающимся ростом распространения и потребления, в том числе среди детей и молодежи, никотинсодержащей продукции – аналога запрещенного в Российской Федерации снюса, где табак заменен на никотин, Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) 20 декабря 2019 г. направил в адрес руководителей территориальных органов Роспотребнадзора и руководителей хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство и оборот продукции, письмо № 02/17909-2019-27 (далее – Письмо), в котором обратил внимание на то, что указанная продукция не является объектом регулирования технического регламента Таможенного союза ТР ТС 035/2014 «Технический регламент на табачную продукцию» (абзац первый).

Вместе с тем, как указано во втором абзаце Письма, по идентификационным признакам, способу применения (жевание, рассасывание),

форме выпуска (карамель, леденцы, жевательная резинка и т.п.) указанная продукция безусловно относится к пищевой продукции.

Учитывая, что в соответствии с техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» пищевая продукция выпускается в обращение на рынке при ее соответствии указанному техническому регламенту, а также иным техническим регламентам Таможенного союза, действие которых на нее распространяется, Роспотребнадзор считает, что выпуск в обращение пищевой продукции без процедуры оценки (подтверждения) соответствия не допускается (абзац третий). Таким образом, оборот некурительной никотинсодержащей продукции без документов, подтверждающих ее безопасность, не допускается (абзац четвертый).

В связи с изложенным с целью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации Руководитель Роспотребнадзора предписывает руководителям территориальных органов Роспотребнадзора принять ряд мер, направленных на пресечение оборота указанной продукции, изложенных в пяти пунктах:

1. Принять меры по выявлению и пресечению оборота продукции в отсутствие документов, подтверждающих их безопасность, и (или) не соответствующей обязательным требованиям.

2. Организовать взаимодействие с правоохранительными органами и органами прокуратуры субъектов Российской Федерации и принять участие в проводимых органами МВД России рейдовых проверочных мероприятиях.

3. Обеспечить мониторинг сайтов сети Интернет с целью выявления сайтов, распространяющих указанную продукцию, и их блокировку в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. При выявлении фактов нарушений, содержащих признаки уголовных преступлений, оперативно информировать правоохранительные органы с направлением соответствующих материалов.

5. О результатах работы информировать Роспотребнадзор 25 декабря 2019 г., 30 декабря 2019 г., 10 января 2020 г., далее – еженедельно по вторникам в установленном порядке (абзацы пятый – десятый Письма).

Общество с ограниченной ответственностью «Тенфолд» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Письма недействующим, ссылаясь на то, что оно издано некомпетентным органом, не наделенным полномочиями по толкованию или иному разъяснению нормативных актов, выпущенных иными органами, а также в области классификации товаров, отнесения товаров к той или иной товарной группе, противоречит Федеральному закону от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – Федеральный закон № 29-ФЗ), Техническому регламенту Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» (далее – ТР ТС 021/2011), Федеральному закону от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 289-ФЗ), Положению о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322, нарушает его право на свободное перемещение товаров. По мнению административного истца, установив, что некурительная никотинсодержащая продукция относится к пищевой и требует подтверждение соответствия, Роспотребнадзор фактически ввел новое нормативное правовое регулирование, издав нормативный правовой акт в виде письма с нарушением формы и порядка, установленных Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

В обоснование требования административный истец указал, что, являясь импортером и предприятием оптовой торговли никотинсодержащей продукцией, 14 ноября 2019 г. Общество в соответствии с таможенной декларацией импортировало партию никотинсодержащей безтабачной смеси «АСЕ» (эйс), изготовленной компанией-производителем «Mac Varen Tobacco Company» (Дания). В соответствии с классификационными решениями таможенного органа, размещенными на сайте Федеральной таможенной службы (далее – ФТС России), продукция была определена по коду ТН ВЭД 2403999 009 «Прочие табачные изделия», выпущена в свободное обращение с уплатой таможенных пошлин и налогов на сумму 3 178 345 руб. После издания Письма в отношении Общества территориальными органами Роспотребнадзора была проведена проверка и 31 декабря 2019 г. составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, решением Арбитражного суда г. Москвы от 17 марта 2020 г., не вступившим в законную силу, Общество привлечено к административной ответственности. Кроме того, 29 января 2020 г. в помещениях Общества был произведен обыск и наложен арест на некурительную никотинсодержащую продукцию. Следственными органами возбуждено уголовное дело по факту сбыта и хранения товаров, не отвечающих требованиям обеспечения безопасности здоровья потребителей. Административный истец считает, что оформить документы на некурительную никотинсодержащую продукцию, подтверждающие ее соответствие нормам о пищевой продукции, не представляется возможным, потому что она не является пищевой продукцией, ни в одном из технических регламентов не описан такой вид пищевой продукции.

В судебном заседании представители Общества Клевцова С.А., Гущин В.В. поддержали административный иск и просили его удовлетворить.

Роспотребнадзор в письменных возражениях на административное исковое заявление указал, что Письмо является изданным в пределах

полномочий, предоставленных организационным актом федерального органа исполнительной власти, которым Роспотребнадзор довел до сведения своих территориальных органов, уполномоченных на осуществление функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка, разъяснения Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК), и поручил усилить контроль за никотинсодержащей продукцией. Руководителям хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство и оборот продукции, Письмо направлялось для сведения. Его содержание соответствует ТР ТС 021/2011, Федеральному закону от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ) и Федеральному закону № 29-ФЗ.

В судебном заседании представитель Роспотребнадзора Минеева О.Н. поддержала изложенную правовую позицию и просила отказать в удовлетворении административного иска.

ФТС России, привлеченная к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в письменных возражениях на заявленное требование указала, что Письмо издано в пределах компетенции Роспотребнадзора, сформулированные в нем положения с учетом письма Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2019 г. № НВ-3122/1 соответствуют положениям Единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее – ТН ВЭД ЕАЭС) и не устанавливают не предусмотренных полномочиями Роспотребнадзора новых общеобязательных правил.

В судебном заседании представитель ФТС России Емшанова О.В. просила отказать в удовлетворении административного иска.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление сообщило, что Письмо издано Роспотребнадзором с превышением полномочий и устанавливает не предусмотренные законодательством Российской Федерации общеобязательные правила, впоследствии представив дополнение, в котором указало, что позиция, изложенная в письме Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2019 г. № НВ-3122/1, коррелирует с позицией, содержащейся в Письме, и просило рассмотреть дело в отсутствие представителя.

Выслушав стороны, проверив оспариваемый акт на наличие в нем нормативных свойств, позволяющих применять их неоднократно в качестве обязательных предписаний в отношении неопределённого круга лиц, а также соответствие их действующему законодательству, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей административный иск не подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит основания для удовлетворения административного искового заявления по следующим причинам.

Договором о Евразийском экономическом союзе, подписанном в г. Астане 29 мая 2014 г. (далее – Договор), определены основные принципы функционирования Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз), в рамках которого в государствах-членах осуществляется единое таможенное регулирование и применяются Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и иные единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами (статья 25 Договора).

Исходя из положений статьи 32 и пункта 1 статьи 42 Договора на таможенной территории ЕАЭС применяется единая ТН ВЭД ЕАЭС и Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза (далее – ЕТТ ЕАЭС), утверждаемые Комиссией и являющиеся инструментом торговой политики ЕАЭС, в котором осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии с Кодексом Союза и регулируемыми таможенными правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также в соответствии с положениями Договора.

На территории Российской Федерации с 1 января 2018 г. вступил в силу Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС, Кодекс).

В соответствии с пунктом 1 статьи 104 ТК ЕАЭС товары подлежат таможенному декларированию при их помещении под таможенную процедуру.

Таможенное декларирование осуществляется декларантом либо таможенным представителем, если иное не установлено ТК ЕАЭС. Таможенное декларирование осуществляется в электронной форме (пункты 2, 3 статьи 104 ТК ЕАЭС).

Из пункта 1 статьи 20 Кодекса следует, что декларант и иные лица осуществляют классификацию товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (далее – ТН ВЭД) при таможенном декларировании. Проверка правильности классификации товаров осуществляется таможенными органами.

Таможенный орган осуществляет классификацию товаров, в том числе в случае выявления таможенным органом как до, так и после выпуска товаров их неверной классификации при таможенном декларировании. В этом случае таможенный орган принимает решение о классификации товаров. Форма решения о классификации товаров, порядок и сроки его принятия устанавливаются в соответствии с законодательством государств-членов ЕАЭС о таможенном регулировании (подпункт 1 пункта 2 статьи 20 ТК ЕАЭС).

В товарную позицию 2403 ТН ВЭД ЕАЭС включаются прочий промышленно изготовленный табак и промышленные заменители табака, табак «гомогенизированный» или «восстановленный» и табачные экстракты и эссенции.

Из содержания пояснений к вышеуказанной товарной позиции усматривается, что в нее включаются: (1) курительный табак, содержащий или не содержащий заменителей табака в любой пропорции, например промышленный трубочный табак или табак для производства сигарет;

(2) жевательный табак, обычно сильно ферментированный и увлажненный; (3) нюхательный табак, более или менее ароматизированный; (4) табак спрессованный или увлажненный для изготовления нюхательного табака; (5) промышленные заменители табака, например курительные смеси, не содержащие табак. Однако сюда не входят такие продукты, как конопля (товарная позиция 1211); (6) «гомогенизированный» или «восстановленный» табак, изготовленный путем агломерирования тонкого резаного табака из табачных листьев, табачных отходов или табачной пыли, в том числе на лотке-подносе (например, лист целлюлозы из средней жилки табачного листа), обычно изготовленный в виде прямоугольных листов или лент. Он может использоваться в виде листа (в качестве покровного листа, то есть рубашки) или в измельченном рубленом виде (в качестве начинки); (7) табачные экстракты и эссенции. Это жидкости, извлекаемые из влажных листьев путем прессования или приготавливаемые путем кипячения в воде отходов переработки табака. Эти продукты используются главным образом для производства инсектицидов и противопаразитарных средств.

Товарная позиция 2403 ТН ВЭД ЕАЭС входит в группу 24 ТН ВЭД ЕАЭС «Табак и промышленные заменители табака», которая, в свою очередь, включена в раздел IV ТН ВЭД ЕАЭС «Готовые пищевые продукты; алкогольные и безалкогольные напитки и уксус; табак и его заменители».

Согласно пункту 1 статьи 53 Договора продукция, выпускаемая в обращение на территории ЕАЭС, должна быть безопасной.

Таможенные органы выполняют на таможенной территории ЕАЭС функции и задачи по обеспечению соблюдения запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС, а также по защите национальной безопасности государства, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды (статья 351 ТК ЕАЭС).

Товары перемещаются через таможенную границу ЕАЭС и (или) помещаются под таможенные процедуры с соблюдением запретов и ограничений, которые подтверждаются в случаях и порядке, определенных ЕЭК или законодательством государств-членов ЕАЭС в соответствии с Договором, путем представления соответствующих документов и (или) сведений (статья 7 Кодекса).

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 декабря 2012 г. № 294 утверждено Положение о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза продукции (товаров), в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза (далее – Положение о порядке ввоза). При помещении продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза (ЕАЭС), под таможенные процедуры, указанные в пункте 4 Положения о порядке ввоза, таможенным органам должны представляться документы, удостоверяющие соответствие продукции обязательным требованиям, или сведения о них.

В соответствии с пунктом 7 статьи 15 Федерального закона № 52-ФЗ к отношениям, связанным с обеспечением безопасности пищевых продуктов, а также материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами, применяются положения законодательства Российской Федерации о техническом регулировании.

Отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека, подлежат обязательному подтверждению соответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании (статья 41 Федерального закона 52-ФЗ).

В силу пункта 1 статьи 7 ТР ТС 021/2011 пищевая продукция, находящаяся в обращении на таможенной территории Таможенного союза в течение установленного срока годности, при использовании по назначению должна быть безопасной.

Безопасность пищевой продукции – состояние пищевой продукции, свидетельствующее об отсутствии недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на человека и будущие поколения (статья 4 ТР ТС 021/2011).

ТР ТС 021/2011 определяет пищевую продукцию как продукты животного, растительного, микробиологического, минерального, искусственного или биотехнологического происхождения в натуральном, обработанном или переработанном виде, которые предназначены для употребления человеком в пищу, в том числе специализированную пищевую продукцию, питьевую воду, расфасованную в емкости, питьевую минеральную воду, алкогольную продукцию (в том числе пиво и напитки на основе пива), безалкогольные напитки, биологически активные добавки к пище (БАД), жевательную резинку, закваски и стартовые культуры микроорганизмов, дрожжи, пищевые добавки и ароматизаторы, а также продовольственное (пищевое) сырье.

По информации, содержащейся на маркировочных этикетках, в состав безтабачной продукции «АСЕ» для орального потребления входят: растительные волокна, вода, ксилит, соль, ароматизаторы и никотин.

Такая продукция употребляется человеком через ротовую полость как пищевая жевательная смесь с заменителем табака в виде никотина по идентификационным признакам, по способу применения (жевание, рассасывание), форме выпуска (карамель, леденцы, жевательная резинка и т.п.) относится к пищевой продукции, что также подтверждается разъяснениями Евразийской экономической комиссии, указанными в письме от 20 декабря 2019 г. № НВ-3122/1, согласно которому любая продукция, применяемая путем жевания, рассасывания (за исключением продукции, зарегистрированной в качестве лекарственных средств), в том числе содержащая никотин, является пищевой продукцией и, соответственно, объектом технического регулирования ТР ТС 021/2011 и должна соответствовать требованиям безопасности данного регламента.

Как указано в пункте 1 статьи 21 ТР ТС 021/2011, оценка (подтверждение) соответствия пищевой продукции требованиям технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции проводится в формах подтверждения (декларирования) соответствия пищевой продукции и государственной регистрации пищевой продукции нового вида.

Из изложенного следует, что некурительная никотинсодержащая продукция является объектом технического регламента ТР ТС021/2011, в связи с чем подлежит подтверждению соответствия в форме декларирования соответствия.

Пищевая продукция, не соответствующая требованиям ТР ТС021/2011 и (или) иных технических регламентов Таможенного союза, действие которых на нее распространяется, в том числе пищевая продукция с истекшими сроками годности, подлежит изъятию из обращения участником хозяйственной деятельности (владельцем пищевой продукции) самостоятельно либо по предписанию уполномоченных органов государственного контроля (надзора) государства-члена Таможенного союза (пункт 4 статьи 5 ТР ТС 021/2011).

Статьей 3 Федерального закона № 29-ФЗ запрещено нахождение в обороте пищевых продуктов, материалов и изделий, которые не соответствуют требованиям нормативных документов; имеют явные признаки недоброкачества, не вызывающие сомнений у представителей органов, осуществляющих государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (далее – органы государственного надзора) при проверке таких продуктов, материалов и изделий; не соответствуют представленной информации и в отношении которых имеются обоснованные подозрения об их фальсификации; не имеют установленных сроков годности (для пищевых продуктов, материалов и изделий, в отношении которых установление сроков годности является обязательным) или сроки годности которых истекли; не имеют маркировки, содержащей сведения, предусмотренные законом или нормативными документами либо в отношении которых не имеется такой информации.

Такие пищевые продукты, материалы и изделия признаются некачественными и подлежат экспертизе, утилизации или уничтожению в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Роспотребнадзор в соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, здорового питания, в области организации питания, обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального

государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей. Данным положением Роспотребнадзор наделен полномочиями по осуществлению надзора и контроля за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, в области потребительского рынка и обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, а также полномочиями по пресечению фактов нарушения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности и применению предусмотренных законодательством Российской Федерации мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности (пункты 5.1, 6.5).

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2020 г. ТГ-П12-10825 о предоставлении согласованных предложений по вопросу исполнения законодательства в сфере оборота никотинсодержащей продукции на территории Российской Федерации и поручения Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2019 г. № ДМ-П12-10690р Роспотребнадзором в адрес ЕАК направлен запрос, на который ЕАК дала разъяснения о том, что никотинсодержащая продукция по способу применения (жевание, рассасывание и т.д.) и форме выпуска (карамель, леденцы, жевательная резинка) относится к пищевой продукции и, соответственно, является объектом технического регулирования ТР ТС 021/2011 и должна соответствовать требованиям безопасности данного регламента, а также с учетом области распространения технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции.

Таким образом, выпускаемая в обращение пищевая продукция должна сопровождаться документами об оценке соответствия (свидетельство о государственной регистрации продукции или декларация о соответствии) и маркироваться единым знаком обращения продукции на рынке Союза.

Принимая во внимание, что на территории Российской Федерации увеличилось распространение и потребление, в том числе среди детей и молодежи, никотинсодержащей продукции-аналога, запрещенного в Российской Федерации снюса, в которой табак заменен на никотин, до руководителей территориальных органов Роспотребнадзора Письмом были доведены разъяснения ЕЭК по применению ТР ТС 021/2011 и дан ряд поручений в целях усиления контроля (надзора) за никотинсодержащей продукцией.

В пунктах 2 и 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание

его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Письмо не обладает названными признаками нормативного правового акта, а также признаками акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, носит организационно-распорядительный характер, не содержит норм права, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений. Его содержание основано на разъяснении, изложенном в письме ЕАК от 20 декабря 2019 г. № НВ-3122/1, которое доведено Руководителем Роспотребнадзора в соответствии с полномочиями в установленной сфере деятельности до своих территориальных органов, и им же поручено принять меры по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации.

Вместе с тем в Письме не содержится положений, противоречащих приведенным нормативным правовым актам.

Следовательно, основания для признания его недействующим отсутствуют.

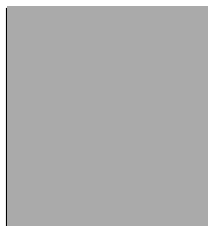
Руководствуясь статьями 175–180, 215, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Тенфолд» о признании недействующим письма Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 20 декабря 2019 г. № 02/17909-2019-27 «Об усилении контроля (надзора) за никотинсодержащей продукцией» 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



А.М. Назарова