ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ15-1534

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 13 апреля 2016 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.
судей Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г.
Назаровой А.М.
при секретаре Поляковой К.А.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению ООО «Московская негосударственная экспертиза строительных проектов», ООО «Негосударственная экспертиза проектов строительства», НП «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» о признании недействующими подпункта «б» пункта 12, подпункта «а» пункта 88, пунктов 89, 91, подпункта «б» пункта 95 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 870,

установил:

согласно подпункту «б» пункта 12 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления к материалам идентификации объектов технического регулирования относится заключение государственной экспертизы проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сетей газораспределения и газопотребления.

gost.e-ecolog.ru

В силу подпункта «а» пункта 88 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления оценка соответствия сети газораспределения и сети газопотребления требованиям названного технического регламента осуществляется при проектировании (включая инженерные изыскания) сетей газораспределения и газопотребления в форме государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

Пунктом 89 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления установлено, что применение иных форм оценки соответствия сетей газораспределения и газопотребления требованиям технических регламентов, не предусмотренных пунктом 88 данного технического регламента, не допускается.

В соответствии с пунктом 91 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления заключение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий включается в состав доказательственных материалов при получении разрешения на строительство сети газораспределения и сети газопотребления.

На основании подпункта «б» пункта 95 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления при приемке сетей газораспределения и газопотребления, осуществляемой приемочной комиссией, строительная организация предоставляет документы и материалы, в том числе, положительное заключение государственной экспертизы на проектную документацию.

ООО «Московская негосударственная экспертиза строительных проектов», ООО «Негосударственная экспертиза проектов строительства», НП «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими подпункта «б» пункта 3, подпункта «б» пункта 12, подпункта «а» пункта 88, пунктов 89, 91, подпункта «б» пункта 95 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют Градостроительному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», поскольку они исключают возможность проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий при проектировании сетей газораспределения и нарушают права административных истцов на свободное осуществление предпринимательской деятельности.

В суде представитель ООО «Московская негосударственная экспертиза строительных проектов», ООО «Негосударственная экспертиза проектов строительства», НП «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» Марченко М.А. уточнила заявленные требования, пояснив, что положения подпункта «б» пункта 3 Технического регламента о безопасности

сетей газораспределения и газопотребления административные истцы не оспаривают, так как они не нарушают их прав. Оспариваемые положения нормативного правового акта вне зависимости от класса опасности объектов газораспределения и газопотребления исключают возможность проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий при проектировании сетей газораспределения и газопотребления.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (поручение от 20 января 2016 г. № СП-П9-203).

Представитель Правительства Российской Федерации Калинова К.В. возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административных истцов.

Представитель Министерства энергетики Российской Федерации, привлеченного к участию в деле на стороне административного ответчика, Смолев А.Г. возражал против удовлетворения заявленных требований и пояснил суду, что оспариваемые положения нормативного правового акта соответствуют действующему законодательству. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в технический регламент о безопасности сетей газораспределения и газопотребления» подготовлен в связи с реализацией плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования и не свидетельствует о незаконности оспариваемых положений нормативного правового акта.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителя ООО «Московская негосударственная экспертиза строительных проектов», ООО «Негосударственная экспертиза проектов строительства», НП «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» Марченко М.А., представителя Правительства Российской Федерации Калиновой К.В., представителя Минэнерго России Смолева А.Г., пояснения специалиста Артемова С.Л., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что административный иск подлежит удовлетворению частично, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации находит заявленные требования подлежащими удовлетворению частично.

Регулируя отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям, или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» предусматривает, что до вступления в силу

технического регламента, принятого международным договором Российской Федерации, подлежащим ратификации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или в соответствии с международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, технический регламент может быть принят федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации, или нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию в соответствии с положениями данного Федерального закона (абзац второй пункта 1 статьи 9).

В соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодателем, Правительство Российской Федерации 29 октября 2010 г. издало постановление № 870 «Об утверждении технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления» (далее - Технический регламент).

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 8 ноября 2010 г., № 45.

Технический регламент является документом, который устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования. Объектами технического регулирования оспариваемого нормативного правового акта являются сеть газораспределения и сеть газопотребления, а также связанные с ними процессы проектирования (включая инженерные изыскания), строительства, реконструкции, монтажа, эксплуатации (включая техническое обслуживание, текущий ремонт), капитального ремонта, консервации и ликвидации. Сеть газораспределения предназначена для транспортировки природного газа от отключающего устройства, установленного на выходе из газораспределительной станции, до отключающего устройства, расположенного на границе сети газораспределения и сети газопотребления, а сеть газопотребления - для транспортировки природного газа от отключающего устройства, расположенного на границе сети газораспределения и сети газопотребления, до отключающего устройства перед газоиспользующим оборудованием.

Правила идентификации объектов технического регулирования к материалам идентификации объектов технического регулирования относят заключение государственной экспертизы проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сетей газораспределения и газопотребления (подпункт «б» пункта 12 Технического регламента).

Оценка соответствия предполагает прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту. При проектировании сетей газораспределения и газопотребления подпунктом «а» пункта 88 Технического регламента предусмотрено, что оценка соответствия требованиям технического регламента осуществляется в форме государственной экспертизы проектной документации.

В состав доказательственных материалов при получении разрешения на строительство сети газораспределения и сети газопотребления пункт 91

Технического регламента включает заключение государственной экспертизы проектной документации.

Оспариваемые положения Технического регламента исключают возможность проведения негосударственной экспертизы проектной документации, что не соответствует действующему законодательству, вводят ограничение, не предусмотренное федеральными законами, нарушают права административных истцов на осуществление предпринимательской деятельности.

Федеральным законом от 28 ноября 2011 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено проведение, как государственной экспертизы, так и негосударственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства.

Проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, согласно части 1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации подлежат экспертизе, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 3 и 3.1 указанной статьи. Экспертиза проектной документации и (или) экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся в форме государственной экспертизы или негосударственной экспертизы. Застройщик или технический заказчик по своему выбору направляет проектную документацию и результаты инженерных изысканий на государственную экспертизу или негосударственную экспертизу, за исключением случаев, если в соответствии с данной статьей в отношении проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, предусмотрено проведение государственной экспертизы.

Градостроительный кодекс Российской Федерации к особо опасным и технически сложным объектам относит опасные производственные объекты, подлежащие регистрации в государственном реестре в соответствии с законодательством Российской Федерации о промышленной безопасности опасных производственных объектов, в том числе опасные производственные объекты I и II классов опасности, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества (пункт 11 статьи 48.1).

Исходя из количества опасного вещества или опасных веществ, которые одновременно находятся или могут находиться на опасном производственном объекте, Федеральный закон «О промышленной безопасности» устанавливает классы опасности опасных производственных объектов. В соответствии с классификацией опасных производственных объектов для газораспределительных станций, сетей газораспределения и сетей газопотребления установлены II класс опасности - для опасных производственных объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением свыше 1,2 мегапаскаля или сжиженного углеводородного газа под давлением свыше 1,6 мегапаскаля, и III класс

опасности - для опасных производственных объектов, не указанных в подпункте 1 пункта 4 приложения № 2 к данному Федеральному закону.

Представитель административных истцов Марченко М.А. пояснила в судебном заседании, что ООО «Московская негосударственная экспертиза строительных проектов», ООО «Негосударственная экспертиза проектов строительства» осуществляют деятельность по проведению экспертиз проектной документации не выше III класса опасности.

Ссылки административного ответчика на часть 2 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации как основание для отказа в удовлетворении заявленных требований являются несостоятельными.

Согласно части 2 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации к отношениям, связанным с принятием мер по обеспечению безопасности строительства, эксплуатации зданий, сооружений, предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий при осуществлении градостроительной деятельности, нормы законодательства о градостроительной деятельности применяются, если данные отношения не урегулированы законодательством Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, законодательством Российской Федерации о безопасности гидротехнических сооружений, законодательством Российской Федерации о промышленной безопасности опасных производственных объектов, законодательством Российской Федерации об использовании атомной энергии, техническими регламентами. Из содержания данной нормы Кодекса следует, что специальное регулирование техническими регламентами вопросов связанных с градостроительной деятельностью, не исключает учет норм законодательства о градостроительной деятельности.

Техническим регламентом государственная экспертиза определена в качестве формы оценки соответствия проектной документации сетей газораспределения и газопотребления. Между тем, согласно части 1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации экспертиза проектной документации и (или) экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся в форме государственной экспертизы или негосударственной экспертизы.

Пунктом 89 Технического регламента установлено, что применение иных форм оценки соответствия сетей газораспределения и газопотребления требованиям технических регламентов, не предусмотренных пунктом 88 данного технического регламента, не допускается. Эта норма Технического регламента носит отсылочный характер, подлежит применению в совокупности с положениями подпункта «а» пункта 88 оспариваемого нормативного правового акта.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 95 Технического регламента положительное заключение государственной экспертизы на проектную документацию представляется строительной организацией при приемке сетей газораспределения и газопотребления, осуществляемой приемочной комиссией.

Эти требования адресованы строительным организациям, прав и законных интересов административных истцов, которые осуществляют проведение негосударственной экспертизы проектной, не нарушают. Действующему законодательству Российской Федерации указанные нормы Технического регламента не противоречат.

Согласно подпункту «б» пункта 3 Технического регламента требования названного технического регламента не применяются к сети газораспределения и сети газопотребления, строительство, реконструкция и капитальный ремонт которых осуществляется в соответствии с проектной документацией, утвержденной или направленной на государственную экспертизу до вступления в силу данного технического регламента. Административные истцы полагают, что данные положения нормативного правового акта не нарушают их права.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление ООО «Московская негосударственная экспертиза строительных проектов», ООО «Негосударственная экспертиза проектов строительства», НП «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» удовлетворить частично:

признать недействующими со дня вступления в законную силу решения суда подпункт «б» пункта 12, подпункт «а» пункта 88, пункт 91 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 870, в части, исключающей использование негосударственной экспертизы проектной документации.

В остальной части административный иск оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца после вынесения судом решения в окончательной форме.

председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации — Н.С. Романенков

судьи Верховного Суда
Российской Федерации — Ю.Г. Иваненко

А.М. Назарова

gost.e-ecolog.ru