



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-34

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

24 марта 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Корчашкиной Т.Е.,  
Ситникова Ю.В.  
Горбачевой Е.А.  
Засеевой Э.С.

при секретаре  
с участием прокурора

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Миккор ЛТД» о признании недействующим приказа Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации от 28 мая 1998 г. № 314 «О минимальном размере ячеи в орудиях лова при промысле минтая в морских водоемах Дальнего Востока»,

по апелляционной жалобе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2019 г. № АКПИ19-864, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административного истца адвокатов Копытова И.А. и Степашкина С.В., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации 28 мая 1998 г. приняло приказ № 314 «О минимальном размере ячеи в орудиях лова при промысле минтая в морских водоемах Дальнего Востока» (далее – Приказ).



Общество с ограниченной ответственностью «Миккор ЛТД» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать не действующим Приказ. В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что Приказ содержит нормативные правовые положения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, однако в нарушение требований части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» не зарегистрирован и официально не опубликован.

В заявлении указано, что оспариваемым актом нарушены права, свободы и законные интересы Общества, так как применение положений Приказа послужило основанием для привлечения его к административной ответственности по части 2 статьи 8.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации преобразовано в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (абзац пятый пункта 5).

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее также – Минсельхоз России) административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Приказ не является нормативным правовым актом или актом, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами. Положения оспариваемого приказа фактически не действуют и не применяются. В частности, в настоящее время действуют Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Минсельхоза России от 23 мая 2019 г. № 267, регламентирующие применение орудий лова при специализированном промысле минтая, в том числе определяющие внутренний размер ячеи сетного полотна разноглубинного трала, тралового мешка и селективной ставки.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в отзыве на административное исковое заявление указало, что оспариваемый нормативный правовой акт не зарегистрирован и официально не опубликован, в связи с этим не может применяться в целях регулирования правоотношений в ходе добычи (вылова) минтая во внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации Дальневосточного рыбопромыслового бассейна.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2019 г. административное исковое заявление удовлетворено. Приказ признан не действующим со дня принятия.

В апелляционной жалобе Минсельхоз России просит отменить указанное решение, считая его незаконным и необоснованным, а



производство по настоящему делу прекратить. Указывает, что положения оспариваемого приказа фактически не действуют и не применяются, а данное административное дело не подлежало рассмотрению Верховным Судом Российской Федерации.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу административный истец просит в ее удовлетворении отказать, полагая решение суда законным и обоснованным. Считает, что в апелляционной жалобе не содержится оснований для отмены решения суда.

Минюст России просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия его представителя, поддержав свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 920, на день принятия Приказа Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление и координацию деятельности в отраслях сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности. В обжалуемом решении правильно указано, что согласно данному положению Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации не имело полномочий разрабатывать и утверждать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы установления размеров ячеи орудий лова.

Частью 1 статьи 43<sup>1</sup> Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» установлено, что основой осуществления рыболовства и сохранения водных биоресурсов являются правила рыболовства. Согласно части 2 данной статьи правила рыболовства утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна. В правилах рыболовства устанавливаются в том числе ограничения рыболовства и иной деятельности, связанной с использованием водных биоресурсов (пункт 3 части 3).

В силу пунктов 4, 5 части 1 статьи 26 названного закона в целях обеспечения сохранения водных биоресурсов и их рационального использования могут устанавливаться в том числе ограничения вида и количества разрешаемых орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов, размера ячеи орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, размера и конструкции орудий добычи (вылова) водных биоресурсов. Ограничения рыболовства устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (часть 2 статьи 26).

Согласно пункту 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450, в настоящее время



Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства, в том числе рыболовства.

Частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено, что законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В развитие данного конституционного положения в пункте 8 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» предусмотрено, что 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.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система» (пункт 9 названного указа в редакции Указа Президента Российской Федерации от 16 мая 1997 г. № 490, действующей на день принятия Приказа).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров (пункт 10).

В соответствии с пунктом 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, 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.

Пунктом 11 этих правил установлено, что государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и включает: юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Оспариваемым приказом определены минимальные размеры ячеи орудий лова, используемых для добычи (вылова) минтая во внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации Дальневосточного рыбопромыслового бассейна.

Проанализировав содержание Приказа, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что он устанавливает правовые нормы, принят федеральным органом исполнительной власти, обязательен для неопределенного круга лиц, рассчитан на неоднократное применение. В связи с этим оспариваемый приказ подлежал регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию, а утверждение в апелляционной жалобе о том, что Приказ не является нормативным правовым актом или актом, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами, и не может нарушать права административного истца, несостоятельно.

В соответствии с абзацем вторым пункта 9 Правил (в редакции, действующей на день принятия Приказа) нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности.

В обжалуемом решении правильно указано, что оспариваемый приказ подписан первым заместителем Министра сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации. При этом в материалах дела не имеется документов, подтверждающих то, что указанное должностное лицо исполняло обязанности руководителя федерального органа исполнительной власти.

В пункте 4.1 постановления от 31 марта 2015 г. № 6-П Конституционным Судом Российской Федерации изложена правовая позиция о том, что легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них определенного, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение надлежащей законной формы, порядка принятия и обнародования. В действующей системе правового регулирования судебная проверка такого нормативного акта включает



установление его соответствия федеральному закону по содержанию нормативных предписаний, по форме акта, а также по издавшему его субъекту, порядку принятия, опубликования и введения в действие.

Довод апелляционной жалобы, о том, что в настоящее время действуют Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Минсельхоза России от 23 мая 2019 г. № 267, не отменяет установленный судом факт нарушения порядка принятия, опубликования и введения в действие оспариваемого Приказа. Данный довод вопреки мнению административного ответчика был рассмотрен и получил надлежащую оценку в решении суда первой инстанции.

Фактическое применение Приказа не подменяет собой необходимость соблюдения установленного порядка введения в действие нормативных правовых актов. Подобный способ легализации нормативных правовых актов, для которых необходимы обязательная государственная регистрация в Минюсте России и официальное опубликование, не предусмотрен законодательством Российской Федерации.

Довод апелляционной жалобы о неподсудности заявленного требования Верховному Суду Российской Федерации со ссылкой на определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № ГКПИ2002-1479, которым было отказано в принятии заявления об оспаривании Приказа, несостоятелен, поскольку согласно части 5 статьи 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное судопроизводство осуществляется в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения отдельного процессуального действия. В настоящее время дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, подсудны Верховному Суду Российской Федерации вне зависимости от их государственной регистрации в Минюсте России и официального опубликования.

Таким образом, утверждения в апелляционной жалобе о наличии оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, материалами административного дела не подтверждаются.

Суд первой инстанции в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обоснованно признал Приказ не действующим со дня его принятия, поскольку, как не вступивший в силу, он не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

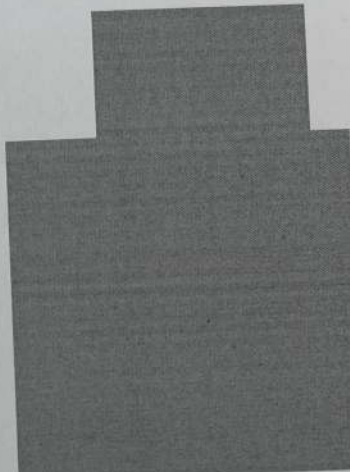
Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Т.Е. Корчашкина

Ю.В. Ситников