



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-864

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

16 декабря 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
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 «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 водоёмах Дальнего Востока»,

установил:

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

Общество с ограниченной ответственностью «Миккор ЛТД» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Приказа, ссылаясь на то, что он содержит нормативные правовые положения, обязательные для неопределённого 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.

По мнению административного истца, оспариваемым актом нарушены его права, свободы и законные интересы, так как применение положений Приказа послужило основанием для привлечения Общества 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).

В письменных возражениях Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее также – Минсельхоз России) указало, что Приказ не является нормативным правовым актом или актом, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами. Положения оспариваемого приказа, за исключением пункта 3, фактически не действуют и не применяются. В частности, в настоящее время действуют Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утверждённые 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.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменных объяснениях считает, что заявленное административным истцом требование является обоснованным и подлежит удовлетворению, поскольку 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.

В судебном заседании представитель административного истца Копытов И.А. поддержал заявленное требование.

Представитель Минсельхоза России Зыкова А.Н. в судебном заседании не признала административный иск.

Представитель Минюста России Скорбунов Л.А. полагал, что требования административного истца следует удовлетворить.

Выслушав объяснения представителя административного истца Копытова И.А., возражения представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Зыковой А.Н., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Скорбунова Л.А., проверив оспариваемый нормативный акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд

Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

На момент 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 (пункт 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 920). Указанным положением данному министерству не предоставлены полномочия разрабатывать и утверждать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы установления размеров ячеи орудий лова.

В соответствии со статьёй 43¹ Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» основой осуществления рыболовства и сохранения водных биоресурсов являются правила рыболовства, устанавливающие в том числе ограничения рыболовства и иной деятельности, связанной с использованием водных биоресурсов. Правила рыболовства утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна (часть 2).

Пунктами 4, 5 части 1 статьи 26 названного закона закреплено, что 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).

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 (пункт 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450).

В силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации 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.

Указом 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 (пункт 8).

Согласно пункту 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 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». Действующая редакция пункта 9 приведённого указа предусматривает, что названные акты в тот же исчисляемый срок подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, предусмотрено, что 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 (пункт 10). Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведёт 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 (пункт 11).

Из содержания положений Приказа следует, что им определены минимальные размеры ячеи орудий лова, используемых для добычи (вылова) минтая во внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации Дальневосточного

рыболовственного бассейна.

Приказ, в частности, содержит запрет использования при промысле минтая орудия лова (пункт 1) и методику определения размера ячеи орудия лова (пункт 3); устанавливает коэффициенты раскрытия ячеи тралового мешка (кутка) (пункт 2). Кроме того, пунктом 5 Приказа предусмотрено его вступление в силу для всех типов иностранных судов и российских судов мощностью главного двигателя 2000 л.с. и более – с 1 июня 1998 г., а для российских судов мощностью главного двигателя менее 2000 л.с. – с 1 октября 1998 г.

Изложенные положения сформулированы как нормативные правовые.

С учётом того, что положения Приказа затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, он подлежал регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальному опубликованию. Вместе с тем данные правила введения в действие нормативного правового акта Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации не соблюдены.

Оспариваемый акт также не содержит указания на нормативные правовые акты Российской Федерации, в соответствии с которыми он был издан (принят).

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.

Вместе с тем Приказ утверждён (подписан) первым заместителем Министра сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации. При этом отсутствуют документы, подтверждающие его полномочия о том, что указанное должностное лицо исполняло обязанности руководителя федерального органа исполнительной власти.

Необходимость государственной регистрации оспариваемого нормативного правового акта следует также из Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88, согласно которым государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, содержащие, в частности, правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, механизм реализации прав, свобод и обязанностей, а также имеющие межведомственный характер, то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт (подпункты «а», «в» пункта 12).

Утверждения административного ответчика о том, что Приказ не

является нормативным правовым актом или актом, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами, не могут быть признаны состоятельными, поскольку опровергаются его вышеприведённым содержанием.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 4.1 постановления от 31 марта 2015 г. № 6-П, легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них определённого, 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 административного ответчика о том, что в настоящее время действуют Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утверждённые приказом Минсельхоза России от 23 мая 2019 г. № 267, не отменяет установленный судом факт нарушения порядка принятия, опубликования и введения в действие оспариваемого акта.

Фактическое применение Приказа со дня его принятия не может подменять собой установленный порядок 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. Поэтому установленный судом по настоящему делу факт применения Приказа независимо от его продолжительности не имеет правового значения.

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут (пункт 19 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации).

Административным ответчиком не представлены доказательства официального опубликования оспариваемого нормативного правового акта.

Пунктом 10 Указа Президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» предписано, что 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.

При установленных обстоятельствах и в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Приказ подлежит признанию не действующим со дня его принятия, поскольку, как не вступивший в силу, он не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления обществом с ограниченной ответственностью «Миккор ЛТД» уплачена государственная пошлина в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей согласно платёжному поручению от 11 октября 2019 г. № 728. Данные судебные расходы подлежат взысканию с административного ответчика в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 111, 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Миккор ЛТД» удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия приказ 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 водоёмах Дальнего Востока».

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в официальном печатном издании, в котором должен был быть опубликован оспоренный правовой акт.

Взыскать с Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в пользу общества с ограниченной ответственностью «Миккор ЛТД» расходы на уплату государственной пошлины в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей.

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

В.С. Кириллов