



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-678

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

5 октября 2017 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Стратиенко В.А.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению некоммерческой организации «Ассоциация марикультурных организаций Приморского края» о признании частично недействующим пункта «в» приложения № 1 к Методике определения минимального объема объектов аквакультуры, подлежащих разведению и (или) содержанию, выращиванию, а также выпуску в водный объект и изъятию из водного объекта в границах рыбоводного участка, утвержденной приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 15 марта 2017 г. № 124,

установил:

приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) от 15 марта 2017 г. № 124 (далее – Приказ), зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 17 апреля 2017 г., № 46403, и опубликованным 18 апреля 2017 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, утверждена Методика определения минимального объема объектов аквакультуры, подлежащих разведению и (или) содержанию, выращиванию, а также выпуску в водный объект и изъятию из водного объекта в границах рыбоводного участка (далее – Методика).

В приложении № 1 к Методике (далее – Приложение № 1) приведены значения минимального ежегодного удельного объема изъятия объектов

аквакультуры, выращиваемых при осуществлении пастбищной аквакультуры (Рпаст), для разных субъектов Российской Федерации и разных типов водных объектов и определена продолжительность периода (цикла) их выращивания (ипаст не более, лет).

Подпунктом «в» Приложения № 1 данные показатели установлены для внутренних морских вод (за исключением лиманов) и территориального моря Российской Федерации, в том числе для подзоны Приморье Японского моря: продолжительность периода (цикла) выращивания объектов аквакультуры, выращиваемых при осуществлении пастбищной аквакультуры (ипаст), установлена не более 6 лет, а величина минимального ежегодного удельного объема изъятия данных объектов (Рпаст) – 1 000 кг/га.

Некоммерческая организация «Ассоциация марикультурных организаций Приморского края» (далее – Ассоциация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим значения минимального ежегодного удельного объема изъятия объектов аквакультуры, выращиваемых при осуществлении пастбищной аквакультуры, установленного подпунктом «в» Приложения № 1 для подзоны Приморье Японского моря в размере 1 000 кг/га при продолжительности периода (цикла) их выращивания не более 6 лет, ссылаясь на то, что нормативный правовой акт в оспариваемой части был издан с нарушением процедуры публичного обсуждения, что не соответствует пункту 3 части 3 статьи 3 Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 148-ФЗ), Правилам проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила № 1318), а также Правилам раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 (далее – Правила № 851).

В обоснование требования административный истец указал, что первичная версия проекта Приказа, размещенная на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для публичного обсуждения в период с 14 февраля по 1 марта 2017 г., в отличие от ранее действовавшего приказа Минсельхоза России от 14 июня 2016 г. № 235 (далее – Приказ № 235) предусматривала значение минимального ежегодного удельного объема изъятия объектов аквакультуры, выращиваемых при осуществлении пастбищной аквакультуры (Рпаст), для подзоны Приморье Японского моря в размере 167 кг/га при продолжительности периода выращивания не более 6 лет, что значительно улучшало положение марикультурных организаций и снижало уровень их обязательств по

минимальным объемам изъятия этих объектов. Как утверждает административный истец, уменьшение ранее установленного объема с 1000 кг/га до 167 кг/га научно обосновано ФГБНУ «ТИНРО-Центр», представившим соответствующее заключение в Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство), и является справедливой мерой с учетом неблагоприятных климатических условий, особенностей рельефа дна и режима совместного водопользования, предусматривающего комплексное использование морских акваторий подзоны Приморье Японского моря не только под марикультурные плантации, но и под рекреационно-туристические и иные хозяйственные цели. Ранее (2 декабря 2016 г.) Ассоциация обращалась в Минсельхоз России и Росрыболовство с просьбой об изменении величины минимального объема изъятия объектов аквакультуры в размере 1 000 кг/га, установленной в Приказе № 235, до 167 кг/га, в связи с чем, ознакомившись с проектом Приказа, опубликованным для публичного обсуждения, свои предложения не вносила. Однако в проекте Приказа по результатам публичного обсуждения, размещенном на официальном сайте, величина минимального объема изъятия объектов аквакультуры при осуществлении пастбищной аквакультуры во внутренних морских водах (за исключением лиманов), территориальном море Российской Федерации для подзоны Приморье Японского моря изменена со 167 кг/га на 1000 кг/га. Согласно опубликованной 2 марта 2017 г. на официальном сайте сводке предложений в период публичного обсуждения проекта Приказа ни одного предложения не поступило. Административный истец считает, что Приказ в оспариваемой части издан в нарушение установленного порядка при отсутствии каких-либо предложений, поскольку его проект после внесения в него изменения не прошел обязательную процедуру повторного публичного обсуждения, определенную пунктом 22 Правил № 1318, по признаку введения обязательства, ухудшающего положение субъектов предпринимательской деятельности, в соответствии с подпунктом «б» пункта 6 Правил. Допущенное нарушение не было предметом исследования Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России), которым дано положительное заключение от 13 марта 2017 г. № 6205-СШ/Д26и об оценке регулирующего воздействия на проект Приказа. При утверждении оспариваемой нормы, устанавливающей недопустимое обременение, Минсельхоз России нарушил право Ассоциации на участие в ее разработке, а также права марикультурных организаций Приморского края, заинтересованных в ее изменении.

В судебном заседании представитель Ассоциации Колесников В.В. поддержал административный иск.

Минсельхоз России и Минюст России в письменных возражениях на административное исковое заявление указали, что оспариваемый нормативный правовой акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, с соблюдением установленного порядка, не противоречит актам большей юридической силы и не нарушает права административного истца.

В судебном заседании представитель Минсельхоза России Косарева Н.И. и представитель Минюста России Фоменко Ю.А. поддержали изложенные в возражениях правовые позиции и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав стороны, проверив оспариваемый в части нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей в удовлетворении административного искового заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Правовые основы регулирования в области аквакультуры (рыбоводства), в том числе в части защиты прав и интересов физических лиц и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную деятельность в данной области, установлены Федеральным законом № 148-ФЗ, целями которого являются обеспечение производства рыбной и иной продукции аквакультуры, сохранение водных биологических ресурсов (статья 1).

Названным законом предусмотрено, что для осуществления аквакультуры (рыбоводства) собственник рыбноводного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, предоставляет этот участок рыбноводному хозяйству во временное пользование за плату по договору пользования рыбноводным участком (далее – договор пользования рыбноводным участком), одним из существенных условий которого является минимальный объем объектов аквакультуры, подлежащих разведению и (или) содержанию, выращиванию, а также выпуску в водный объект и изъятию из водного объекта в границах рыбноводного участка (часть 1, пункт 4 части 2 статьи 9).

Договор пользования рыбноводным участком заключается по результатам торгов (конкурсов, аукционов), порядок организации и проведения которых устанавливается Правительством Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 10 Федерального закона № 148-ФЗ).

Реализуя положения закона, Правительство Российской Федерации постановлением от 15 мая 2014 г. № 450 утвердило Правила организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбноводным участком (далее – Правила № 450).

Определяя порядок проведения торгов в форме аукциона, в пункте 80 Правила № 450 закрепляют, что информация о проведении аукциона на право заключения договора (далее соответственно – извещение о проведении аукциона, аукцион) размещается на официальном сайте. До определения Правительством Российской Федерации официального сайта информация о проведении аукционов на право заключения договора размещается на официальном сайте организатора аукциона в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Согласно Правилам № 450 в извещении о проведении аукциона указываются сведения, предусмотренные пунктом 82, в том числе о предмете договора, к которым относятся сведения о минимальном объеме объектов аквакультуры, подлежащих разведению и (или) содержанию, выращиванию, а также выпуску в водный объект и изъятию из водного объекта в границах рыбоводного участка, определенные в соответствии с методикой, утвержденной Минсельхозом России (подпункт «л»).

Во исполнение требований Правил № 450 Минсельхоз России разработал и утвердил Методику, которая используется организатором торгов на право заключения договора пользования рыбоводным участком в целях разработки и утверждения документации об аукционе.

Подпунктом 5.2.25 (70) пункта 5 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450, Минсельхозу России на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации предоставлено право самостоятельно принимать нормативные правовые акты, в частности методику расчета объема подлежащих изъятию объектов аквакультуры при осуществлении пастбищной аквакультуры, которые в силу подпункта 10.17 пункта 10 данного положения издаются в форме приказов.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа соответствует требованиям 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» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009).

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Доводы административного истца о том, что Приказ издан с нарушением процедуры публичного обсуждения и требований Правил № 1318 и Правил № 851, основаны на ошибочном толковании этих нормативных правовых актов.

В соответствии с требованиями пунктов 3 и 5 Правил № 851 в период с 14 февраля по 1 марта 2017 г. Минсельхозом России проект Приказа был размещен на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для публичного обсуждения.

Правила № 851 предусматривают, что разработчик проекта нормативного правового акта (далее – разработчик) рассматривает все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме по

результатам общественного обсуждения, и размещает на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта, с указанием позиции разработчика. Доработанный с учетом предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, проект нормативного правового акта с материалами, указанными в пунктах 19 и 20 данных правил, и копиями наиболее значимых, по мнению разработчика, предложений направляется при необходимости разработчиком в установленном порядке на согласование (пункты 20, 21).

Порядок проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (далее – проекты актов) и проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – проекты решений) установлен Правилами № 1318 (пункт 1).

В силу пунктов 3 и 4 этих правил оценка регулирующего воздействия проектов актов проводится федеральным органом исполнительной власти после принятия решения о подготовке проекта акта, целью которой являются определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Как следует из пункта 6 Правил № 1318, оценка регулирующего воздействия проектов актов проводится с учетом степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в подготовленном разработчиком проекта акта: а) высокая степень регулирующего воздействия – проект акта содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; б) средняя степень регулирующего воздействия – проект акта содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к

увеличению ранее предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; в) низкая степень регулирующего воздействия – проект акта не содержит положений, предусмотренных подпунктами «а» и «б» данного пункта, однако подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с пунктом 1 этих правил.

Пункты 20 и 21 Правил № 1318 обязывают разработчика проекта акта рассмотреть все предложения, поступившие в связи с проведением публичного обсуждения проекта акта и сводного отчета, составить сводку предложений с указанием сведений об их учете или причинах отклонения, которая подписывается руководителем структурного подразделения разработчика, ответственного за подготовку проекта акта, и разместить ее на официальном сайте, по результатам публичного обсуждения при необходимости доработать проект акта и сводный отчет.

Если в результате доработки разработчиком в проект акта будут внесены изменения, содержащие положения, имеющие высокую степень регулирующего воздействия или среднюю степень регулирующего воздействия, проект акта подлежит повторному размещению на официальном сайте с целью проведения публичного обсуждения (пункт 22).

Исходя из приведенной классификации степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в проекте Приказа, его проект имел низкую степень регулирующего воздействия, поскольку не содержал положений, предусмотренных подпунктами «а» и «б» пункта 6 Правил № 1318, но подлежал оценке регулирующего воздействия, которая проведена в соответствии с разделом IV этих правил Минэкономразвития России.

С учетом того, что изменения, содержащие положения, имеющие высокую или среднюю степень регулирующего воздействия, в проект не вносились, он не подлежал повторному размещению на официальном сайте с целью проведения публичного обсуждения.

По заключению от 13 марта 2017 г. № 6205-СШ/Д26и «Об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минсельхоза России «Об утверждении методики определения минимального объема объектов аквакультуры, подлежащих разведению и (или) содержанию, выращиванию, а также выпуску в водный объект и изъятию из водного объекта в границах рыбоводного участка» Минэкономразвития России с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также об отсутствии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной

экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Исходя из изложенного, процедура публичного обсуждения проекта Приказа была проведена в полном соответствии с требованиями Правил № 1318 и Правил № 851.

Тем самым Минсельхозом России соблюден принцип участия граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся аквакультуры (рыбоводства), согласно которому указанные субъекты имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых способствует развитию аквакультуры (рыбоводства), а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством, и на одном из которых осуществляется правовое регулирование отношений в области аквакультуры (рыбоводства) (пункт 3 части 3 статьи 3 Федерального закона № 148-ФЗ).

Нельзя согласиться с утверждением административного истца о том, что Приложение № 1 в оспариваемой части ухудшает положение марикультурных организаций Приморского края, поскольку в Приказе № 235 минимальный ежегодный удельный объем изъятия аквакультуры в подзоне Приморье Японского моря также был установлен в размере 1 000 кг/га и не претерпел изменений после издания Приказа.

Установление минимального ежегодного удельного объема изъятия объектов аквакультуры отнесено законодательством Российской Федерации к компетенции Минсельхоза России.

Доводы административного истца о том, что оспариваемая величина научно не обоснована, не могут служить основанием для признания Приказа в части недействующим.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» из перечня существенных условий договора пользования рыбоводным участком, установленного Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ, был исключен видовой состав объектов аквакультуры и введен минимальный объем объектов аквакультуры, подлежащих разведению и (или) содержанию, выращиванию, а также выпуску в водный объект и изъятию из водного объекта в границах рыбоводного участка (подпункт «б» пункта 2 статьи 8, что повлекло внесение изменений в ранее действовавший Приказ № 235.

Минюстом России был рассмотрен представленный на государственную регистрацию приказ Минсельхоза России от 20 января 2017 г. № 19 «О внесении изменений в приказ Минсельхоза России от 14 июня 2016 г. № 235»,

которым вносились изменения, в частности, в название Приказа № 235, что изменяло предмет правового регулирования документа.

Пунктом 8 Правил № 1009 установлено, что если при подготовке нормативного правового акта выявилась необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый новый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу.

С учетом приведенных требований Минюст России пришел к выводу о необходимости переработать Приказ № 235 и представить новый акт на государственную регистрацию в Минюст России в установленном порядке.

Для приведения Методики в соответствие с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 148-ФЗ показатели ежегодного объема изъятия были усреднены для всех объектов, в связи с чем показатель минимального ежегодного удельного объема подлежащих изъятию объектов пастбищной аквакультуры, равный 1000 кг/га во внутренних морских водах (за исключением лиманов) Японского моря (подзона Приморье), установлен как совокупный расчетный показатель для различных объектов пастбищной аквакультуры.

Ассоциация является некоммерческой организацией, осуществление товарного рыбоводства не входит в число уставных видов ее деятельности.

Оспариваемые положения Методики используются организаторами торгов на право заключения договора пользования рыбоводным участком в целях разработки и утверждения документации об аукционе, участия в котором Ассоциация принимать не может.

Следовательно, права административного истца не нарушаются, а полномочия на защиту прав и интересов рыбоводных хозяйств он не имеет.

Принимая во внимание, что положения пункта «в» Приложения № 1 в оспариваемой части не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, в удовлетворении заявленного требования надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления некоммерческой организации «Ассоциация марикультурных организаций Приморского края» о признании частично недействующим пункта «в» приложения № 1 к Методике определения минимального объема объектов аквакультуры, подлежащих разведению и (или) содержанию, выращиванию, а также выпуску в водный объект и изъятию из водного объекта в границах

рыбоводного участка, утвержденной приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 15 марта 2017 г. № 124, 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