

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-87

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 апреля 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Манохиной Г.В.,  
Зайцева В.Ю.,  
Шамова А.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Коробкова Е.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Лаврентьева Юрия Юрьевича о признании недействующими абзацев третьего и пятого Информации Росрыболовства от 16 марта 2015 г. «Позиция Федерального агентства по рыболовству по вопросу пользования водными объектами, предоставленными для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) и осуществления любительского рыболовства»

по апелляционной жалобе Лаврентьева Ю.Ю. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения административного истца Лаврентьева Ю.Ю., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителей Федерального агентства по рыболовству Лукьяновой О.В. и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Косаревой Н.И., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего

апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство) 16 марта 2015 г. разместило на его сайте [www.fish.gov.ru](http://www.fish.gov.ru) Информацию (содержится также в информационно-справочных системах «Гарант» и «КонсультантПлюс»), в которой изложило позицию по вопросу пользования водными объектами, предоставленными для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) и осуществления любительского рыболовства (далее – Информация).

В Информации указано, что в соответствии со статьей 12 Закона об аквакультуре для осуществления пастбищной и индустриальной аквакультуры формируются рыбоводные участки (абзац первый).

В соответствии со статьей 9 Закона об аквакультуре пользование рыбоводным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется по договору пользования рыбоводным участком, собственник которого обязуется предоставить его рыбоводному хозяйству за плату во временное пользование для осуществления аквакультуры (рыбоводства). Также данным законом предусмотрены существенные условия заключения договора пользования рыбоводным участком (абзац второй).

Исходя из вышеуказанных норм, рыбоводный участок не может являться местом общего пользования (абзац третий).

Также согласно статье 8 рыбоводные хозяйства являются собственниками объектов аквакультуры, право собственности на которые возникает в соответствии с гражданским законодательством и названным законом при осуществлении пастбищной аквакультуры (рыбоводства) (абзац четвертый).

Таким образом, при предоставлении государством водного объекта или его части по договору пользования рыбоводным участком для осуществления аквакультуры и в связи с тем, что объекты аквакультуры являются собственностью пользователя рыбоводного участка, невозможно в определенных границах осуществление любительского и спортивного рыболовства без согласия пользователя такого рыбоводного участка (абзац пятый).

В соответствии со статьей 24 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, любительское и спортивное рыболовство осуществляется с согласия их собственников (абзац шестой).

Лаврентьев Ю.Ю. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать недействующими абзацы третий и пятый Информации. В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что оспариваемые

разъяснения противоречат статьям 1, 6 Водного кодекса Российской Федерации, статьям 136, 218 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 7, 8, 12 Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статьям 10, 24, 26 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», пункту 10 Правил рыболовства Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 ноября 2014 г. № 453 (далее – Правила рыболовства), и нарушают его право на осуществление любительского рыболовства.

Росрыболовство в отзыве на административное исковое заявление просило суд отказать в его удовлетворении, ссылаясь на то, что обжалуемая позиция имеет информационное значение, не содержит разъяснений законодательства и не обладает нормативными свойствами, в силу чего не является актом, нарушающим права и законные интересы административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации в возражениях на административный иск полагало, что он не подлежит удовлетворению, так как позиция Росрыболовства не содержит положений, имеющих нормативный характер или выходящих за рамки действующего законодательства, а также не регулирует вопросы осуществления аквакультуры (рыбоводства), любительского и спортивного рыболовства.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления Лаврентьеву Ю.Ю. отказано.

В апелляционной жалобе Лаврентьев Ю.Ю. просит изменить решение суда, как незаконное, указав в его мотивировочной части о том, что положения абзацев третьего и пятого Информации могут применяться при условии предоставления рыболовного участка с обособленным видом водопользования, предусмотренным статьей 38 Водного кодекса Российской Федерации; в иных случаях рыболовный участок не исключается из мест общего пользования и на таком участке может осуществляться любительское рыболовство в соответствии с Правилами рыболовства, утвержденными Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, с ограничением объектов аквакультуры.

Министерство юстиции Российской Федерации просило рассмотреть апелляционную жалобу без участия его представителя, оставив решение суда первой инстанции без изменения.

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

Особенности рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее – акты, обладающие нормативными

свойствами), регламентированы статьей 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Так, административные дела об оспаривании актов, обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 названного кодекса, с особенностями, определенными данной статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

По смыслу приведенных законоположений, а также принимая во внимание правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть», акт, обладающий нормативными свойствами, должен соответствовать определенным критериям, а именно: являться актом, разъясняющим конкретные законоположения; быть изданным органом публичной власти, иным органом или организацией, наделенными государственными властными полномочиями; не носить индивидуального характера; являться обязательным для подведомственных органов (организаций, учреждений) и их должностных лиц, которые в силу ведомственной субординации должны применять в своей деятельности положения закона, разъяснение которого направлено в их адрес, исключительно в соответствии со смыслом, придаваемым ему вышестоящим органом; обладать нормативными свойствами, то есть посредством содержащихся в нем разъяснений фактически устанавливать (изменять, отменять) правила, обязательные для неопределенного круга лиц, оказывая тем самым общерегулирующее воздействие на общественные отношения.

Между тем из содержания Информации и материалов дела усматривается, что она не направлялась в подведомственные Росрыболовству органы (организации, учреждения), должностным лицам и не является для них обязательной; не обладает нормативными свойствами, представляя

собой, по существу, лишь мнение по вопросу пользования водными объектами, предоставленными для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) и осуществления любительского рыболовства, в ответ на обращения граждан и юридических лиц. При этом данное мнение не подписано кем-либо из уполномоченных должностных лиц Росрыболовства, связи с чем изложенная в Информации позиция (мнение) не имеет юридического значения и не порождает правовые последствия для неопределенного круга лиц.

Следует также отметить, что Росрыболовство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также осуществлять разъяснение законодательства Российской Федерации, практики его применения, толкование норм, терминов и понятий (пункт 7 Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444, пункт 14.5 Регламента Федерального агентства по рыболовству, утвержденного приказом Росрыболовства от 3 июня 2015 г. № 417).

С учетом изложенного Информация не является актом, обладающим нормативными свойствами, она не может повлечь нарушение прав и законных интересов административного истца и неопределенного круга лиц, в связи с чем решение суда первой инстанции об отказе в иске о признании ее частично недействующей следует признать правильным.

Процедура в апелляционной жалобе изменить мотивировочную часть решения суда первой инстанции, указав в ней, что положения абзацев третьего и пятого Информации «могут применяться лишь при условии предоставления рыбоводного участка с обособленным видом водопользования, предусмотренным статьей 38 Водного кодекса Российской Федерации, в иных случаях рыбоводный участок не исключается из мест общего пользования и на таком участке может осуществляться любительское рыболовство в соответствии с Правилами рыболовства», фактически сводится к возложению на суд апелляционной инстанции обязанности осуществить нормативное правовое регулирование отношений по пользованию водными объектами, предоставленными для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) и любительского рыболовства. Однако разрешение таких вопросов не отнесено к компетенции судебных органов.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права, 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

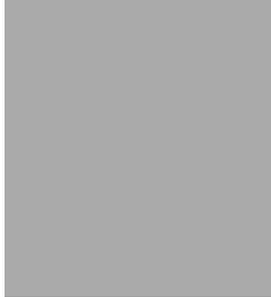
определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Лаврентьева Юрия Юрьевича – без удовлетворения.

Председательствующий

  
Г.В. Манохина

Члены коллегии

  
В.Ю. Зайцев

— А.В. Шамов