



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-400

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

10 декабря 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Бриля Евгения Яковлевича о признании недействующим абзаца третьего подпункта 33.1 пункта 33 правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 226,

по апелляционной жалобе Бриля Е.Я. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2024 г. по делу № АКПИ24-533, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Олесько Б.В., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) приказом от 24 апреля 2020 г. № 226 утвердило Правила рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна (далее – Правила).

Нормативный правовой акт 9 октября 2020 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 60326, и 12 октября 2020 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Правила регламентируют добычу (вылов) водных биоресурсов в целях осуществления промышленного рыболовства, рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях, рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства), любительского рыболовства, а также рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (пункт 3).

Согласно абзацу третьему подпункта 33.1 пункта 33 Правил, расположенного в главе IV «Любительское рыболовство», при осуществлении любительского рыболовства запрещается применение сетей всех типов.

Бриль Е.Я., проживающий в Забайкальском крае, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать недействующим абзац третий подпункта 33.1 пункта 33 Правил. В обоснование заявления ссылался на то, что оспариваемое предписание противоречит пункту 3 части 1 статьи 7, частям 2, 3, 5 статьи 9 Федерального закона от 25 декабря 2018 г. № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о любительском рыболовстве), пунктам 2, 3 Положения об особенностях оборота и применения жаберных сетей в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2019 г. № 1462 (далее – Положение № 1462).

Административный истец утверждал, что Правила в оспариваемой части лишают его установленного действующим законодательством права на осуществление любительского рыболовства с помощью предусмотренного законом способа, а именно путем регистрации (учета) соответствующим государственным органом сетного орудия добычи (вылова) водных биоресурсов и его использования в разрешенном федеральным органом водоеме.

В административном исковом заявлении указано, что Ангаро-Байкальским территориальным управлением Федерального агентства по рыболовству (письмо от 12 февраля 2024 г. № ИС-619) и Федеральным

агентством по рыболовству (письмо от 8 апреля 2024 г. № 382-ПГ/У02) Брилю Е.Я. отказано в регистрации сетных орудий вылова для осуществления любительского рыболовства в Байкальском рыбохозяйственном бассейне на основании оспариваемой нормы Правил.

Административный ответчик Минсельхоз России и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях и отзыве, что Правила приняты уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а оспариваемое предписание соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Бриль Е.Я., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что судом первой инстанции неверно применены нормы статьи 9 Закона о любительском рыболовстве и пунктов 2, 3 Положения № 1462, исходя из которых любительское рыболовство с применением сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов (в том числе жаберных сетей) на водных объектах рыбохозяйственного значения, расположенных в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, разрешается гражданам в целях удовлетворения личных потребностей в периоды добычи (вылова) водных биоресурсов, определенные правилами рыболовства, при условии учета и маркировки этих сетных орудий в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. При этом действующее законодательство Российской Федерации не наделяет административного ответчика полномочиями по введению полного запрета на использование сетей всех типов при осуществлении любительского рыболовства в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе на территории Забайкальского края.

Административный истец также считает, что оспариваемое предписание Правил не отвечает критериям ясности и определенности правовой нормы.

Кроме того, в жалобе указано, что судом первой инстанции при вынесении решения не учтена правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в определении от 15 июля 2010 г. № 1096-О-О.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минсельхоз России просит в ее удовлетворении отказать, считая приведенные доводы административного истца несостоятельными.

Минюст России представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, о том, что административный

иск удовлетворению не подлежит, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации находит ее подлежащей удовлетворению по следующим основаниям.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Между тем по настоящему административному делу такое обстоятельство отсутствует.

Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон № 166-ФЗ) определяет рыболовство как деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных этим законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной продукции (пункт 9 части 1 статьи 1).

Одним из видов рыболовства, которые могут осуществлять граждане, является любительское рыболовство (пункт 6 части 1 статьи 16 названного закона).

Основой осуществления рыболовства и сохранения водных биоресурсов являются правила рыболовства, которые утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства, для каждого рыбохозяйственного бассейна, и в которых устанавливаются: виды разрешенного рыболовства; нормативы, включая нормы выхода рыбной продукции, в том числе икры, а также параметры и сроки разрешенного рыболовства; ограничения рыболовства и иной деятельности, связанной с использованием водных биоресурсов; требования к сохранению водных биоресурсов (части 1–3 статьи 43¹ поименованного закона).

Статьей 24 Закона № 166-ФЗ предусмотрено, что к отношениям в области любительского рыболовства, не урегулированным данным законом, применяются Закон о любительском рыболовстве и принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты Российской Федерации. При этом запрета на использование сетей всех типов при осуществлении гражданами любительского рыболовства Закон № 166-ФЗ не содержит.

Закон о любительском рыболовстве, являющийся более поздним и специальным по отношению к Закону № 166-ФЗ, закрепил особенности правового регулирования соответствующих отношений, касающиеся возможности использования сетей при осуществлении гражданами любительского рыболовства.

В соответствии с положениями Закона о любительском рыболовстве любительское рыболовство – это деятельность по добыче (вылову) водных биологических ресурсов, осуществляемая гражданами в целях удовлетворения личных потребностей, а также при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий; его действие распространяется на внутренние воды Российской Федерации, в том числе внутренние морские воды Российской Федерации, на территориальное море Российской Федерации, сухопутную территорию Российской Федерации, которая используется в целях осуществления любительского рыболовства. Правовое регулирование отношений в области любительского рыболовства осуществляется на основании Закона № 166-ФЗ и названного закона (статья 1, пункт 1 части 1 статьи 2, статьи 3, 4).

В целях охраны окружающей среды, сохранения водных биоресурсов и среды их обитания дополнительно к ограничениям рыболовства, предусмотренным Законом № 166-ФЗ, устанавливается такое ограничение любительского рыболовства, как запрет на осуществление любительского рыболовства с применением сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, за исключением случая, закрепленного в статье 9 Закона о любительском рыболовстве (пункт 3 части 1 статьи 7).

Согласно статье 9 Закона о любительском рыболовстве виды орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, разрешаемых для использования при осуществлении любительского рыболовства, устанавливаются правилами любительского рыболовства с учетом ограничений, предусмотренных статьей 7 указанного закона (часть 1); любительское рыболовство с применением сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов на водных объектах рыбохозяйственного значения, расположенных в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, разрешается гражданам в целях удовлетворения личных потребностей в периоды добычи (вылова) водных биоресурсов, определенные правилами рыболовства, предусмотренными статьей 8 поименованного закона, после учета и обязательной поштучной маркировки таких орудий добычи (вылова) водных биоресурсов (часть 2); оборот жаберных сетей на территории Российской Федерации запрещается, за исключением районов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Особенности оборота и применения жаберных сетей в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации (часть 5).

В части 1 статьи 8 Закона о любительском рыболовстве закреплено, что правила любительского рыболовства, в том числе ограничения любительского рыболовства, предусматриваются правилами рыболовства, установленными Законом № 166-ФЗ, который, как уже отмечалось, не содержит запрета на использование сетей всех типов при осуществлении гражданами любительского рыболовства.

Из приведенных выше законоположений следует, что Закон о любительском рыболовстве разрешает любительское рыболовство с применением сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов на

водных объектах рыбохозяйственного значения, расположенных в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, гражданам в целях удовлетворения личных потребностей в периоды добычи (вылова) водных биоресурсов, определенные правилами рыболовства, при условии учета и обязательной поштучной маркировки таких орудий, а также оборот жаберных сетей в указанных районах. При этом порядок учета сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов и ведения их реестра, обязательной поштучной маркировки данных орудий, особенности оборота и применения жаберных сетей в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации (части 2–5 статьи 9).

Так, согласно пункту 2 Правил учета сетных орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов и ведения реестра сетных орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 1482, учету подлежат все сетные орудия, используемые для любительского рыболовства в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в границах субъектов Российской Федерации, указанных в пункте 2 Положения № 1462, а также в прилегающих к границам данных субъектов Российской Федерации внутренних морских водах Российской Федерации и территориальном море Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 Положения № 1462, определяющего особенности оборота и применения жаберных сетей, являющихся разновидностью сетных орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов, в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации при осуществлении любительского рыболовства, под районами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для целей данного положения понимаются сухопутная территория Российской Федерации и внутренние воды Российской Федерации в границах, в частности, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области. Пунктом 3 названного положения предусмотрено, что применение жаберных сетей для добычи (вылова) водных биологических ресурсов при осуществлении любительского рыболовства в указанных районах разрешается в целях удовлетворения личных потребностей в том числе вне рыболовных участков гражданам Российской Федерации, в отношении жаберных сетей которых осуществлены учет и обязательная поштучная маркировка в соответствии с частями 3, 4 статьи 9 Закона о любительском рыболовстве.

В пункте 2 Правил закреплено, что Байкальский рыбохозяйственный бассейн включает в себя озеро Байкал с бассейнами впадающих в него рек, реку Ангара с расположенными на ней водохранилищами и другие водные объекты рыбохозяйственного значения, расположенные на сухопутной территории Российской Федерации в границах Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, за исключением прудов, обводненных карьеров, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной собственности.

Таким образом, Байкальский рыбохозяйственный бассейн находится на территории, относящейся в силу норм действующего законодательства о рыболовстве к районам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, где любительское рыболовство с применением сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов в целях удовлетворения личных потребностей гражданам разрешено.

Довод административного ответчика о том, что Закон о любительском рыболовстве допускает установление в правилах рыболовства периодов применения сетных орудий в определенных районах, однако не обязывает Минсельхоз России их устанавливать, не свидетельствует о законности оспариваемого предписания. Названный закон, исходя из содержания его статьи 7, предусматривает возможность установления ограничения любительского рыболовства в виде периодов добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления любительского рыболовства гражданами с применением сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов в водных объектах, расположенных в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока, в целях личного потребления (пункт 1 части 1), но в то же время не содержит полного запрета на осуществление гражданами любительского рыболовства с применением сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, закрепляя исключение из общего правила (пункт 3 части 1). При этом указанные ограничения любительского рыболовства не являются тождественными.

С учетом изложенного абзац третий подпункта 33.1 пункта 33 Правил, запрещающий применение при осуществлении любительского рыболовства на территории Байкальского рыбохозяйственного бассейна сетей всех типов, противоречит частям 2, 5 статьи 9 Закона о любительском рыболовстве, пунктам 2, 3 Положения № 1462, имеющих большую юридическую силу, которые непосредственно предусматривают возможность применения сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов (в том числе жаберных сетей) при осуществлении любительского рыболовства в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации гражданами в целях удовлетворения личных потребностей в периоды добычи (вылова) водных биоресурсов, определенные правилами рыболовства.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в его определении от 15 июля 2010 г. № 1096-О-О, статья 26 Закона № 166-ФЗ устанавливает перечень ограничений рыболовства, который является открытым: в пункте 13 части 1 названной статьи предусмотрена возможность установления иных ограничений в соответствии с федеральными законами. Статья 43¹ данного закона предусматривает полномочие федерального органа исполнительной власти в области рыболовства утверждать правила рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна, в которых могут быть закреплены ограничения рыболовства и иной деятельности, связанной с использованием водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства (часть 2, пункт 3 части 3). По смыслу приведенных законоположений в подзаконных правовых

актах могут лишь конкретизироваться предписания тех федеральных законов, которые служат целям охраны водных биоресурсов.

Таким федеральным законом является Закон о любительском рыболовстве, регулирующий отношения, возникающие в области любительского рыболовства, и закрепляющий в статье 9 исключение из общего правила о запрете на осуществление любительского рыболовства с применением сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов. Следовательно, устанавливая в оспариваемой норме полный запрет на применение сетей всех типов для Байкальского рыбохозяйственного бассейна при осуществлении любительского рыболовства, Минсельхоз России не учел положения данного федерального закона, разрешающего применение указанных орудий на водных объектах рыбохозяйственного значения, расположенных в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, гражданам при соблюдении определенных условий, перечисленных в названном законе, и вышел тем самым за пределы своих полномочий.

Поскольку судом первой инстанции при разрешении настоящего административного дела допущено неправильное применение норм материального права, выразившееся в неверном истолковании закона, что привело к вынесению ошибочного решения, имеются основания для отмены данного решения в апелляционном порядке и принятия нового решения об удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим абзаца третьего подпункта 33.1 пункта 33 Правил.

Как разъяснено в абзаце третьем пункта 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», в случае, если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

На основании изложенного суд апелляционной инстанции считает возможным признать оспариваемое предписание Правил не действующим со дня принятия апелляционного определения.

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

определила:

апелляционную жалобу Бриля Евгения Яковлевича удовлетворить.

Решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2024 г. об отказе в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим абзаца третьего подпункта 33.1 пункта 33 правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна, утвержденных

приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 226, отменить.

Принять по административному делу новое решение, которым административное исковое заявление Бриля Евгения Яковлевича удовлетворить.

Признать не действующим со дня вынесения настоящего апелляционного определения абзац третий подпункта 33.1 пункта 33 правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 226.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко