



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-692

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

1 октября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации

Кириллова В.С.,

судей Верховного Суда
Российской Федерации

Абакумовой И.Д.,
Бугакова О.А.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора

Жданова И.Д.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению закрытого акционерного общества «Совхоз Городской» о признании частично недействующим подпункта «б» пункта 2 Правил подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 643,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 643 утверждены Правила подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается (далее также – Правила) и форма примерного договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается. Нормативный правовой акт официально опубликован в «Российской газете» 29 августа 2008 г., № 183, в Собрании законодательства Российской Федерации 1 сентября 2008 г., № 35, ст. 4039.

Согласно подпункту «б» пункта 2 Правил Федеральное агентство по рыболовству не позднее 1 ноября года, предшествующего году осуществления рыболовства, публикует на своём официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» объявление о подготовке и заключении договоров в отношении водных биоресурсов внутренних морских вод Российской Федерации, территориального моря Российской Федерации, исключительной экономической зоны Российской Федерации, континентального шельфа Российской Федерации, Каспийского моря (далее – морские воды), внутренних вод Российской Федерации (за исключением внутренних морских вод Российской Федерации) и информирует об этом органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанное объявление содержит в том числе информацию о видах водных биоресурсов, объёмах и районах добычи (вылова) водных биоресурсов на основании данных научных исследований, сроках добычи (вылова) водных биоресурсов.

Закрытое акционерное общество «Совхоз Городской» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просит признать не действующим подпункт «б» пункта 2 Правил в части указания на то, что объявление о подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается, должно содержать информацию об объёмах добычи (вылова) водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, ссылаясь на его противоречие пункту 12 части 1 статьи 1, частям 5 и 6 статьи 16 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». По мнению Общества, водные биоресурсы, общий допустимый улов которых не устанавливается, являются водными биоресурсами, научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) которых не устанавливается.

В обоснование заявления административный истец указывает, что решением Министерства природных ресурсов и экологии Алтайского края от 22 ноября 2024 г. № 24/П/15217 Обществу отказано в заключении на 2025 г. договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается, для осуществления промышленного рыболовства водных биологических ресурсов (гаммаридов) в объёме 10,0 тонн на озере Горькое Романовского района на основании подпунктов «д» и «е» пункта 7 Правил.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Правила приняты в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Бобров Д.А. поддержал заявленное требование.

Представитель Правительства Российской Федерации Черепенников В.А. возражал против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца Боброва Д.А., возражения представителя Правительства Российской Федерации Черепенникова В.А., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Жданова И.Д., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который закреплял, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23). Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации (статья 18).

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статьях 5, 22 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», регулируя отношения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, в части 3 статьи 3 устанавливает, что Правительство Российской Федерации принимает постановления, регулирующие отношения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, в пределах полномочий, определённых данным федеральным законом, другими федеральными законами, а также нормативными указами Президента Российской Федерации.

Согласно статье 33⁴ Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» договор пользования водными биоресурсами заключается в целях осуществления промышленного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, за исключением случаев, предусмотренных названным федеральным законом (часть 1). По договору пользования водными биоресурсами одна сторона – орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному

предпринимателю право на добычу (вылов) водных биоресурсов (часть 2). Порядок подготовки и заключения договора пользования водными биоресурсами, форма примерного договора пользования водными биоресурсами устанавливаются Правительством Российской Федерации (часть 5).

Реализуя предоставленные полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило Правила, устанавливающие порядок подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Правил 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».

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий, с соблюдением формы и порядка введения его в действие, что не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о том, что оспариваемое предписание нормативного правового акта противоречит пункту 12 части 1 статьи 1, частям 5 и 6 статьи 16 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

В силу части 1 статьи 1 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», раскрывающей содержание основных понятий, используемых в данном законе, сохранение водных биоресурсов – поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания (пункт 7); общий допустимый улов водных биоресурсов – научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определённых районах, установленная с учётом особенностей данного вида (пункт 12).

В части 1 статьи 2 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» определены основные принципы законодательства в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, основывающиеся в том числе на приоритете сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав, согласно которому владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов (пункт 2), и на установлении дифференцированного правового режима водных биоресурсов, согласно

которому при определении правового режима указанных водных биоресурсов должны учитываться их биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования, район добычи (вылова) и другие факторы (пункт 4).

Пунктом 1 части 1 статьи 16 названного закона устанавливается перечень осуществляемых гражданами и юридическими лицами видов рыболовства, одним из которых является промышленное рыболовство.

В соответствии с частью 1 статьи 11 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» право на добычу (вылов) водных биоресурсов возникает по основаниям, предусмотренным этим законом.

Согласно части 5 статьи 16 указанного закона рыболовство осуществляется в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, или в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается.

В силу статьи 19¹ Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» промышленное рыболовство во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации (далее – внутренние водные объекты), осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, указанными в части 3 статьи 16 названного закона, с использованием или без использования судов рыбопромыслового флота, а также с использованием или без использования рыболовных участков (часть 1).

Промышленное рыболовство во внутренних водных объектах осуществляется в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, на основании договоров, предусмотренных статьёй 33¹ Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», а в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, – на основании договоров, предусмотренных статьёй 33⁴ поименованного закона, за исключением случаев, установленных указанным законом (часть 2).

В случае утверждения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации перечня рыболовных участков во внутренних водных объектах в соответствии с частью 5 статьи 18 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», в который включены рыболовные участки для осуществления промышленного рыболовства во внутреннем водном объекте, промышленное рыболовство в таком внутреннем водном объекте в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, осуществляется на основании договоров, предусмотренных статьями 33¹ и 33³ данного закона, а в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, – на основании договоров, предусмотренных статьёй 33³ этого закона, за исключением случаев, установленных данным законом (часть 3).

С учётом изложенного в случае отсутствия сформированных рыболовных участков на внутренних водных объектах промышленное рыболовство во

внутренних водных объектах осуществляется в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, на основании договоров, предусмотренных статьёй 33¹ Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», а в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, – на основании договоров, предусмотренных статьёй 33⁴ указанного закона, за исключением случаев, установленных приведённым законом.

Таким образом, в случае включения водного объекта в перечень рыболовных участков право для осуществления промышленного рыболовства на таком водном объекте возникает на основании только одного договора – пользования рыболовным участком, предусмотренного статьёй 33³ Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», без заключения дополнительных договоров, предусмотренных Правилами.

Пункт 2 Правил предусматривает порядок опубликования Федеральным агентством по рыболовству на своём официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» объявлений о подготовке и заключении договоров в отношении водных биоресурсов морских вод, внутренних вод Российской Федерации (за исключением внутренних морских вод Российской Федерации), открытого моря и районов действия международных договоров Российской Федерации, которое содержит в том числе информацию о видах водных биоресурсов, объема и районах добычи (вылова) водных биоресурсов на основании данных научных исследований, сроках добычи (вылова) водных биоресурсов.

Оспариваемое предписание Правил принято в целях закрепления механизма установления ограничений рыболовства, направленных на предотвращение превышения объёма добычи (вылова), рекомендованного научно-исследовательскими организациями к освоению пользователями водными биоресурсами в текущем периоде осуществления рыболовства. Закреплённый механизм предусматривает своевременное введение ограничений, исключающих их добычу (вылов) водных биоресурсов сверх рекомендованных или установленных объёмов добычи (вылова).

Исходя из положений пункта 7 Правил решение об отказе в заключении договора принимается в случае отсутствия водных биоресурсов, указанных в заявлении, в информации, предусмотренной подпунктом «б» пункта 2 Правил (подпункт «д»); отсутствия возможности добычи (вылова) вида водных биоресурсов в объёме и районе добычи (вылова) водных биоресурсов, указанных в заявлении, на основании данных научных исследований – в отношении водных биоресурсов морских вод, внутренних вод Российской Федерации (за исключением внутренних морских вод Российской Федерации) (подпункт «е»).

Содержание пункта 2 Правил в оспариваемой части не выходит за пределы дискреционных полномочий Правительства Российской Федерации.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, которым бы противоречило оспариваемое нормативное положение, также не имеется.

Оспариваемое предписание изложено понятным и доступным образом, отвечает критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а потому не может расцениваться как нарушающее права административного истца.

Принимая во внимание, что подпункт «б» пункта 2 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца в упоминаемом им аспекте, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления закрытого акционерного общества «Совхоз Городской» о признании частично недействующим подпункта «б» пункта 2 Правил подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 643, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

В.С. Кириллов

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

И.Д. Абакумова

О.А. Бугаков