



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-276

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

30 сентября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Евтеевой И.С.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Шанс» о признании недействующими пунктов 3.1.1, 4.1–4.4, 4.7, 5.1–5.3.6 Инструкции по профилактике отравления пчел пестицидами, утвержденной Главным управлением ветеринарии и Государственной ветеринарной инспекцией Государственного агропромышленного комитета СССР 14 июня 1989 г., приложений 1 и 2 к данной инструкции,

установил:

Инструкция по профилактике отравления пчел пестицидами (далее также – Инструкция) утверждена Главным управлением ветеринарии и Государственной ветеринарной инспекцией Государственного агропромышленного комитета СССР (далее также – Госагропром СССР) 14 июня 1989 г.

Инструкция размещена в информационно-правовой системе «Гарант» и доступна для ознакомления неопределенному кругу лиц.

В силу пункта 3.1.1 Инструкции заблаговременно, но не менее чем за двое суток перед началом проведения каждой в отдельности обработки администрация хозяйства обязана оповещать население, ветеринарную службу о местах и сроках обработок, используемых препаратах и способах их применения. Пчеловодов пасек, расположенных в радиусе не менее 7 км от

места применения пестицидов, администрация предупреждает о необходимости принятия мер по охране пчел от возможного отравления.

Пунктами 4.1–4.4, 4.7 Инструкции установлен порядок диагностики химического токсикоза пчел, в соответствии с которым обследование пострадавшей от отравления пасеки проводит комиссия по согласованию с исполкомом местного Совета народных депутатов. В комиссию входят: ветеринарный врач, районный зоотехник по пчеловодству, агроном по защите растений или агроном хозяйства, пчеловод, представитель исполнительного комитета. При невозможности участия в обследовании пасеки всех названных выше специалистов комиссия может быть правомочна при работе в ней ветврача (ветфельдшера), пчеловода и представителя исполкома Совета народных депутатов (пункт 4.1). Комиссия составляет акт, в котором отражает достоверность гибели пчел; обстоятельства, при которых она произошла; размер нанесенного ущерба; число и вид отобранных и направленных в лабораторию проб материала; предполагаемую причину гибели и предложения (пункт 4.2).

Пунктом 4.3 Инструкции закреплено, что при постановке диагноза учитывают: внезапность и одновременность гибели пчел в большинстве или во всех семьях пасеки; совпадение по времени с химическими обработками полей, садов, лесов и др. В данном пункте оспариваемого акта раскрыты основные признаки отравления и клинические признаки отравления пчел пестицидами.

В соответствии с пунктом 4.4 Инструкции для установления окончательного диагноза под контролем ветеринарного специалиста (приложение 2) отбирают пробы пчел, продуктов пчеловодства, обработанных растений и направляют в ветеринарную или другую лабораторию.

Согласно пункту 4.7 Инструкции в исключительных случаях, при признаках явного отравления пчел, когда лабораторная диагностика не может быть проведена из-за отсутствия методики определения пестицида или другого токсического вещества в продуктах пчеловодства или обрабатываемых объектах, заключение комиссии о предполагаемой причине гибели пчел является окончательным.

Пункты 5.1–5.3.6 Инструкции предусматривают методику определения и порядок расчета ущерба от отравления пчел пестицидами.

В силу пункта 5.1 оспариваемого акта возмещение ущерба по иску с виновных лиц может быть определено судом, в отдельных случаях решением правления колхоза, приказом директора совхоза, лесхоза на взаимосогласованных началах. Иск может быть отклонен, если заявитель не выполнил специальные меры по изоляции пчел после получения извещения о предстоящей обработке.

Пунктами 5.2, 5.3 Инструкции установлено, какие данные и показатели используются для расчета экономического ущерба.

В пунктах 5.3.1–5.3.5 Инструкции приведены методы определения количества пчел, в том числе погибших, в улье, количества пчелиного расплода, массы меда в каждом соте, количества перги и воска.

Пункт 5.3.6 оспариваемого акта закрепляет порядок исчисления количества недополученного меда от пчел, погибших в результате отравления пестицидами, при полной или частичной гибели пчелосемей, коэффициент перевода пчел и другой продукции, содержит пример расчета количества погибших пчел, расплода, маток, выбракованных меда, перги, недополученного меда, их стоимости и общей суммы ущерба в денежном выражении.

Приложение 1 к Инструкции содержит форму акта, составляемого комиссией при отравлении пчел пестицидами.

В приложении 2 к Инструкции приведена форма сопроводительного письма, с которым в ветеринарную лабораторию направляется для химико-токсикологического анализа на предмет обнаружения остатков яда отобранный с пасеки патологический материал.

Общество с ограниченной ответственностью «Шанс» (далее также – ООО «Шанс», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими полностью пунктов 3.1.1, 4.1–4.4, 4.7, 5.1–5.3.6 Инструкции, приложений 1 и 2 к Инструкции.

Административный истец ссылается на то, что в силу части 2 статьи 15, пункта 2 раздела второго Конституции Российской Федерации нормы Инструкции не могут применяться на территории Российской Федерации со дня вступления в силу 29 июня 2021 г. Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации». Инструкция не включена в перечень нормативных правовых актов, на которые распространяется действие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Кроме того, по мнению Общества, оспариваемые положения противоречат статье 1, пункту 1 статьи 2, статье 3, части 1 статьи 4, части 1 статьи 10, частям 1, 3 статьи 16 Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации», статье 2 Федерального закона от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», статье 1, пункту 1 статьи 2, статьям 15, 1064 и другим нормам главы 59 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Общество считает, что оспариваемые положения затрагивают его права, свободы и законные интересы при осуществлении деятельности по безопасному обращению с пестицидами и агрохимикатами, по владению, пользованию и распоряжению собственным имуществом, которые могут быть нарушены применением этих положений.

В обоснование заявленных требований административный истец указывает, что ООО «Шанс» осуществляет хозяйственную деятельность как производитель сельскохозяйственной продукции, основным видом деятельности которого является выращивание зерновых (кроме риса), зернобобовых культур и семян масличных культур. В процессе выращивания данных культур Общество применяет пестициды и агрохимикаты. Административный истец зарегистрирован в федеральной государственной

информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов «Сатурн». В производстве Бийского городского суда Алтайского края имеется гражданское дело по иску о возмещении вреда, причиненного гибелью пчел, по которому ООО «Шанс» является ответчиком. При этом истцы в качестве правового обоснования исковых требований ссылаются на оспариваемые положения Инструкции.

В письменных возражениях Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее также – Минсельхоз России), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) указали, что Инструкция не является нормативным правовым актом, носит рекомендательный характер и применяется в части, не противоречащей действующему законодательству Российской Федерации, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав, свобод и охраняемых законом интересов административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменных объяснениях выразило позицию, что Инструкция не подлежала представлению на государственную регистрацию, в настоящее время правовое регулирование в сфере пчеловодства осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О пчеловодстве в Российской Федерации».

В судебном заседании представитель административного истца Грибанов В.А. поддержал заявленные требования.

Представители Минсельхоза России Олесько Б.В., Россельхознадзора Жаворонок А.В. и Резникова А.Ю. не признали административный иск.

Заинтересованное лицо Минюст России письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителя административного истца Грибанова В.А., возражения представителей Минсельхоза России Олесько Б.В., Россельхознадзора Жаворонок А.В., Резниковой А.Ю., обсудив письменные объяснения Минюста России, проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым заявленные требования удовлетворить частично, Верховный Суд Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим частичному удовлетворению.

В соответствии с Положением о Главном управлении ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией Государственного агропромышленного комитета СССР, утвержденным Госагропромом СССР 21 июля 1986 г., действовавшим на момент принятия Инструкции, Главное управление ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией (далее также – Главное управление ветеринарии) являлось самостоятельным структурным подразделением Госагропрома СССР (пункт 1.1); в состав Главного управления ветеринарии входила в том числе Государственная

ветеринарная инспекция (пункт 1.2); к компетенции Главного управления ветеринарии относились разработка и утверждение, а в необходимых случаях представление на утверждение руководству Госагропрома СССР инструкций, указаний, наставлений, правил и других нормативных документов по вопросам ветеринарии (пункт 3.5).

В целях реализации предоставленных полномочий в установленной сфере деятельности Главным управлением ветеринарии и Государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР утверждена Инструкция, которая предусматривает меры профилактики отравления пчел пестицидами, порядок осуществления работ по применению пестицидов, методику определения и порядок расчета ущерба от отравления пчел пестицидами.

Действовавшее на день издания Инструкции законодательство не предусматривало обязательной регистрации и опубликования оспариваемого акта.

Следовательно, по состоянию на дату принятия Инструкции издана уполномоченными органами государственной власти и в пределах их компетенции.

Статьей 3 действующего в настоящее время Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации» закреплено, что правовое регулирование отношений в сфере пчеловодства осуществляется в соответствии с данным федеральным законом, другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Пунктом 1 статьи 4 названного федерального закона определено, что этим федеральным законом регулируются отношения, возникающие в связи с осуществлением видов деятельности в сфере пчеловодства, а также с сохранением пчел.

Правовые основы обеспечения безопасного обращения с пестицидами, в том числе с их действующими веществами, а также с агрохимикатами в целях охраны здоровья людей и окружающей среды установлены Федеральным законом «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (преамбула данного федерального закона).

Частью первой статьи 2 поименованного федерального закона установлено, что правовое регулирование в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами осуществляется этим федеральным законом, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Утверждение административного истца о том, что после принятия указанных федеральных законов оспариваемая Инструкция не подлежит применению, поскольку правовое регулирование отношений в сфере

пчеловодства и безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами не осуществляется в соответствии с актами СССР, не может быть признано обоснованным.

В соответствии со статьей 4 Закона РСФСР от 24 октября 1990 г. № 263-I «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» акты органов СССР, изданные до принятия данного закона, действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР или Советом Министров РСФСР.

Согласно пункту 2 постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-I «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР, законодательству РСФСР и указанному соглашению.

Частью 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что Конституция Российской Федерации (далее также – Конституция) и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Согласно пункту 2 раздела второго Конституции Российской Федерации Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Инструкция не признана Правительством Российской Федерации утратившей силу или недействующей либо подлежащей отмене как правовой акт исполнительных (распорядительных) органов государственной власти Союза ССР.

Таким образом, Инструкция подлежит применению в Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации.

Доводы административного истца о незаконности пункта 3.1.1 Инструкции в части установленного им срока оповещения о применении пестицидов и его противоречии положениям статьи 16 Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации» заслуживают внимания.

В соответствии с пунктом 3.1.1 Инструкции администрация хозяйства обязана оповещать население, ветеринарную службу о местах и сроках обработок, используемых препаратах и способах их применения не менее чем за двое суток перед началом проведения каждой в отдельности обработки.

Между тем часть 1 статьи 16 Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации» в первоначальной редакции предусматривала, что не позднее чем за три дня до проведения работ по применению пестицидов и агрохимикатов лица, ответственные за проведение таких работ, обеспечивают доведение до населения населенных пунктов, расположенных на расстоянии до 7 километров от границ запланированных к обработке пестицидами и агрохимикатами земельных участков, через средства массовой информации

(радио, печатные органы, электронные и другие средства связи и коммуникации) информации о таких работах.

Частью 4 статьи 16 названного федерального закона, в редакции Федерального закона от 10 июля 2023 г. № 306-ФЗ, предусмотрено, что доведение информации о применении пестицидов до лиц, указанных в части 2 этой статьи, обеспечивается через средства массовой информации (радио, печатные органы, электронные и другие средства связи и коммуникации) лицами, запланировавшими применение пестицидов, не ранее чем за десять дней и не позднее чем за пять дней до их применения.

Таким образом, срок оповещения о планируемой обработке препаратами, установленный пунктом 3.1.1 Инструкции, не соответствует сроку доведения информации о применении пестицидов, закрепленному в статье 16 Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации».

На основании изложенного пункт 3.1.1 Инструкции следует признать не действующим в части установленного им срока оповещения о применении пестицидов с даты вступления в силу Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации» – 29 июня 2021 г.

При таких обстоятельствах административное исковое заявление в указанной части подлежит удовлетворению в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В части оспаривания иных положений Инструкции, приложений 1 и 2 к ней административное исковое заявление не может быть удовлетворено.

Пункт 3.1.1 Инструкции, за исключением предписания об установлении срока оповещения о применении пестицидов, соответствует норме статьи 16 Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации», согласно которой физические и юридические лица, осуществляющие пчеловодство, и население населенных пунктов, расположенных на расстоянии до 7 километров от границ земель и земельных участков, на которых запланировано применение пестицидов, заблаговременно информируются о применении пестицидов (часть 2), а также согласуется с пунктом 272 СанПиН 2.1.3684-21, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3.

При этом по смыслу положений статьи 16 Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации» лица, запланировавшие применение пестицидов, доводят информацию о каждом случае применения пестицидов в сроки, установленные данной нормой.

Ссылки административного истца на то, что пункты 4.1–4.4, 4.7, 5.1–5.3.6 Инструкции противоречат положениям Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О пчеловодстве в Российской Федерации», Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», статьям 1, 2, 15, 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Пункты 4.1–4.4, 4.7 Инструкции раскрывают порядок диагностики химического токсикоза пчел, устанавливают состав комиссии при обследовании пострадавшей от отравления пасеки, правила постановки диагноза.

При этом положения федеральных законов «О пчеловодстве в Российской Федерации» и «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» не регулируют указанные вопросы.

С доводами ООО «Шанс» о том, что оспариваемые положения Инструкции являются неопределенными, не предусматривают включение в состав комиссии причинителя вреда и допускают возможность в исключительных случаях считать заключение комиссии окончательным, тем самым наделяя комиссию функциями по осуществлению правосудия, нельзя согласиться.

Вопреки утверждениям административного истца положения пункта 4.1 Инструкции не содержат правовой неопределенности, вызывающей неоднозначное толкование. В контексте участия в работе комиссии агронома хозяйства оспариваемые нормы предполагают включение в ее состав представителя лица, производящего работы по применению пестицидов и агрохимикатов.

Кроме того, из оспариваемых положений Инструкции не следует, что вина причинителя вреда презюмируется.

В силу статей 15, 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации основанием для возмещения убытков является установление одновременно факта противоправного действия или бездействия, наличия убытков у конкретного потерпевшего, причинно-следственной связи между ними и вины причинителя вреда, если законом не установлена ответственность без вины.

Оспариваемые положения Инструкции не возлагают на комиссию обязанность при обследовании пострадавшей пасеки и постановке диагноза устанавливать данные обстоятельства.

Обязательное же участие в работе комиссии пчеловода не свидетельствует о нарушении принципа равенства сторон гражданских правоотношений, поскольку в его отсутствие невозможно провести обследование пасеки и иных мест гибели пчел.

Более того, статьей 18 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» закреплено, что владельцы животных, включая пчел, и производители продукции животного происхождения обязаны предоставлять специалистам в области ветеринарии, являющимся уполномоченными лицами органов и организаций, входящих в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, по их требованию доступ к животным для осмотра и учета (за исключением доступа в жилые помещения, расположенные в пределах приусадебных земельных участков), немедленно извещать указанных специалистов о всех случаях внезапного падежа или одновременного массового заболевания животных, а также об их необычном поведении.

Положения пункта 4.7 Инструкции об обязательном характере заключения комиссии в исключительных случаях не указывают на то, что данное заключение не может быть обжаловано в судебном порядке, и не лишают участников правоотношений в сфере пчеловодства возможности защищать свои права в суде, оспаривая выводы комиссии, в том числе заявлять ходатайство о назначении по делу экспертизы. Об этом, в частности, указано в пункте 5.1 Инструкции, предусматривающем возможность взыскания ущерба с виновных лиц только судом либо в добровольном порядке на основании решения руководителя хозяйства.

В оспариваемых административным истцом пунктах 5.2–5.3.6 Инструкции содержится методика оценки ущерба, причиненного отравлением пчел пестицидами.

Приведенная в них методика не является единственно возможной, а служит лишь одним из способов оценки и позволяет с учетом сложности вопроса определить размер ущерба при отравлении пчел пестицидами. Указанная методика применяется в части, не противоречащей действующему законодательству Российской Федерации, и может быть использована оценщиками, экспертами при разрешении данного вопроса.

Иного официально утвержденного документа, устанавливающего методику оценки ущерба, причиненного отравлением пчел пестицидами, не имеется.

В положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов «О пчеловодстве в Российской Федерации», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», на которые ссылается административный истец, указанные вопросы также не урегулированы.

При этом следует учитывать, что приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 октября 2014 г. № 1433-ст введен в действие с 1 июля 2016 г. для добровольного применения в Российской Федерации в качестве национального стандарта Российской Федерации ГОСТ 20728–2014 «Семья пчелиная. Технические условия», который принят взамен ГОСТа 20728–75, поименованного в пункте 5.2 Инструкции.

Приложения 1 и 2 к Инструкции содержат формы документов, фактически повторяют содержание оспариваемых пунктов Инструкции и не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Вопреки доводам административного истца Инструкция не является нормативным актом, содержащим требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки

и экспертизы, поэтому под регулирование Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» не подпадает.

Таким образом, оспариваемые положения Инструкции, приложения 1 и 2 к ней не оказывают общерегулирующего воздействия на правоотношения в сфере пчеловодства и сохранения пчел, которое отличалось бы от требований действующего законодательства, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца в указанном им аспекте, в связи с чем не подлежат признанию недействующими.

С учетом того, что оснований для признания недействующими приведенных положений Инструкции, приложений 1 и 2 к ней не имеется, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного искового заявления в указанной части следует отказать.

В силу части 1 статьи 111 названного кодекса стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления административным истцом уплачена государственная пошлина в размере 40 000 (сорок тысяч) рублей согласно платежному поручению от 28 апреля 2025 г. № 847.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2025 г., которым прекращено производство по административному делу в части требования о признании частично недействующим приложения 2 к Государственному каталогу пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, часть I, Пестициды, обществу с ограниченной ответственностью «Шанс» возвращена уплаченная им государственная пошлина в размере 20 000 (двадцать тысяч) рублей.

В связи с изложенным при удовлетворении административного искового заявления в части заявленных требований надлежит взыскать с Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в пользу общества с ограниченной ответственностью «Шанс» расходы по уплате государственной пошлины в размере 20 000 (двадцать тысяч) рублей.

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

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Шанс» удовлетворить частично.

Признать не действующим с 29 июня 2021 г. пункт 3.1.1 Инструкции по профилактике отравления пчел пестицидами, утвержденной Главным управлением ветеринарии и Государственной ветеринарной инспекцией Государственного агропромышленного комитета СССР 14 июня 1989 г., в части установленного им срока оповещения о применении пестицидов.

В удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Шанс» в остальной части отказать.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в «Российской газете» в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Взыскать с Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в пользу общества с ограниченной ответственностью «Шанс» расходы по уплате государственной пошлины в размере 20 000 (двадцать тысяч) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.А. Бугаков