



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ125-354

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

18 декабря 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Якимова А.А.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 643,

по апелляционной жалобе закрытого акционерного общества «Совхоз Городской» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2025 г. по делу № АКПИ25-692, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя закрытого акционерного общества «Совхоз Городской» Боброва Д.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения на доводы апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Олесько Б.В., заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 25 августа 2008 г. № 643 утвердило Правила подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается (далее также – Правила).

Нормативный правовой акт опубликован в «Российской газете» 29 августа 2008 г., № 183, в Собрании законодательства Российской Федерации 1 сентября 2008 г., № 35, ст. 4039.

Подпункт «б» пункта 2 Правил, действующий в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2021 г. № 198, предусматривает, что Федеральное агентство по рыболовству не позднее 1 ноября года, предшествующего году осуществления рыболовства, публикует на своем 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, 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, объемах 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 о признании недействующим подпункта «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 объемах добычи (вылова) водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается. В обоснование заявленного требования Общество указало на противоречие оспариваемого положения 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» (далее – Закон о рыболовстве), полагая, что объем добычи (вылова) водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, должен определяться по заявлению лица, у которого

возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, что не требует установления научно обоснованной величины годовой добычи (вылова).

Нарушение своих прав Общество связывает с тем, что решением Министерства природных ресурсов и экологии Алтайского края от 22 ноября 2024 г. Обществу отказано в заключении на 2025 год договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается, для осуществления промышленного рыболовства водных биологических ресурсов (гаммаридов) в объёме 10,0 тонны на озере Горькое Романовского района в связи с отсутствием вида водного биоресурса в объёме в районе добычи (вылова) водных биоресурсов, указанного в заявлении, в информации, предусмотренной подпунктом «б» пункта 2 Правил, – в объявлении Федерального агентства по рыболовству на 2025 год, опубликованном на основании данных научных исследований, а также в связи с отсутствием возможности добычи (вылова) вида водных биоресурсов в объёме и районе добычи (вылова) водных биоресурсов, указанных в заявлении, на основании данных научных исследований.

Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, административный иск не признало, просило в его удовлетворении отказать, так как оспариваемый в части нормативный правовой акт издан в пределах имеющихся полномочий, подпункт «б» пункта 2 Правил соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления закрытого акционерного общества «Совхоз Городской» отказано.

В апелляционной жалобе Общество просит отменить решение суда первой инстанции, как незаконное, и принять по административному делу новое решение, которым административный иск удовлетворить. Ссылается на то, что Правительство Российской Федерации, издав оспариваемое нормативное предписание, вышло за пределы своих полномочий. Полагает, что объём добычи (вылова) водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, определяется исключительно по заявлению лица, у которого возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов. Также Общество указывает, что ограничения рыболовства должны устанавливаться Федеральным агентством по рыболовству, а не Правительством Российской Федерации.

В письменном отзыве Правительство Российской Федерации не согласилось с доводами апелляционной жалобы, указав, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального права и процессуального права. Доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда первой инстанции.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений на неё Правительства Российской Федерации

Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

С учётом положений статей 18, 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», действовавшего на день издания Правил, статей 5, 22 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», части 3 статьи 3, частей 1, 2, 5 статьи 33⁴ Закона о рыболовстве, положений Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 736 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» в обжалуемом решении верно отмечено, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением формы, процедуры принятия и правил введения в действие. Данные обстоятельства административным истцом не оспариваются.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Обществу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемого предписания недействующим отсутствует.

Согласно статье 1 Закона о рыболовстве, раскрывающей содержание основных понятий, используемых в данном законе, водные биологические ресурсы (водные биоресурсы) – это рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы (пункт 1); сохранение водных биоресурсов – это 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 – это научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определённых районах, установленная с учётом особенностей данного вида (пункт 12).

По общему правилу, установленному частью 1 статьи 10 Закона о рыболовстве, водные биоресурсы находятся в федеральной собственности.

Юридические лица и граждане, которые осуществляют рыболовство в порядке, предусмотренном названным выше законом, приобретают право собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы в соответствии с гражданским законодательством (часть 3 приведённой выше статьи).

Законодательство о рыболовстве основывается 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 ущерба окружающей среде и состоянию водных биоресурсов, а также 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 (пункты 2, 4 части 1 статьи 2 Закона о рыболовстве).

Исходя из приведённых принципов владение, пользование, распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственником и пользователем свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и состоянию водных биоресурсов.

Согласно статье 16 названного закона рыболовство осуществляется в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, или в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается (часть 5). Объём добычи (вылова) водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, определяется по заявлению лица, у которого возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов (часть 6).

Промышленное рыболовство во внутренних водных объектах осуществляется в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, на основании договоров, предусмотренных статьёй 33¹ Закона о рыболовстве, а в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, – на основании договоров, предусмотренных статьёй 33⁴ данного закона, за исключением случаев, установленных этим законом (часть 2 статьи 19¹ Закона о рыболовстве).

В силу статьи 33⁴ поименованного закона 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 этим 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).

Государственный мониторинг водных биоресурсов представляет собой систему регулярных наблюдений за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биоресурсов, а также средой их обитания;

рыболовством и сохранением водных биоресурсов; является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Данные государственного мониторинга водных биоресурсов применяются для организации рационального использования и сохранения водных биоресурсов, а также для разрешения споров в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов (части 1–3 статьи 42 Закона о рыболовстве).

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 добычу (вылов) водных биоресурсов сверх рекомендованных или установленных объёмов добычи (вылова).

Довод апелляционной жалобы о том, что Правительство Российской Федерации, издав оспариваемое нормативное предписание, вышло за пределы своих полномочий, поскольку объём добычи (вылова) водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, должен определяться исключительно по заявлению лица, у которого возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, в связи с чем необходимость проведения научных исследований величины годовой добычи (вылова) для такой категории водных биоресурсов отсутствует со ссылкой на часть 6 статьи 16 Закона о рыболовстве, судом первой инстанции проверялся и правильно признан несостоятельным по следующим основаниям.

Закон о рыболовстве, как указано выше, устанавливает порядок пользования водными биоресурсами, характеризующийся сочетанием договорных и разрешительных механизмов. При этом промышленное рыболовство видов водных биологических ресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, не может осуществляться в бесконтрольных объёмах и без научного исследования района добычи, поскольку это противоречило бы принципу приоритета сохранения водных биоресурсов и их рационального использования с учётом того, что водные биоресурсы находятся в федеральной собственности.

Содержание подпункта «б» пункта 2 Правил в оспариваемой части не выходит за пределы дискреционных полномочий Правительства Российской Федерации, которое наряду с прочим обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и принимает меры по обеспечению экологического благополучия, снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации, а также организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов (подпункты 1–3 статьи

22 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования данного кодекса и пришёл к правильному выводу о том, что содержание подпункта «б» пункта 2 Правил в оспариваемой части соответствует законодательству в сфере рыболовства, имеющему большую юридическую силу.

Оспариваемое предписание изложено понятным и доступным образом, отвечает критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности Правил в оспариваемой части, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Всем доводам административного истца, имеющим правовое значение для рассмотрения и разрешения данного административного дела, судом дана надлежащая оценка в решении.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения 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 1 октября 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу закрытого акционерного общества «Совхоз Городской» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.А. Якимов