



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-1171

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

19 марта 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Петропавловск-Камчатский рыбоконсервный завод» о признании частично недействующими пунктов 9.2, 9.3, 9.5, 11.3, 11.4, 29.1, 29.2, 29.4, 31.3, 31.4 правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утверждённых приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 21 октября 2013 г. № 385,

установил:

приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 21 октября 2013 г. № 385 утверждены правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна (далее – Правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 23 января 2014 г., регистрационный номер 31100, и опубликован 31 марта 2014 г. в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 13.

Подраздел I раздела II Правил устанавливает требования к сохранению водных биоресурсов и в действующей редакции предусматривает, что при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации пользователи, за исключением граждан:

обеспечивают отдельный учёт улова и приёмки уловов водных биоресурсов по видам водных биоресурсов, указание весового (размерного) соотношения видов в улове водных биоресурсов, орудий добычи (вылова) и мест добычи (вылова) (район, подрайон, промысловая зона, промысловая подзона, координаты) в промысловом журнале и других отчётных документах (за исключением пользователей, осуществляющих прибрежное рыболовство только в пределах 6-мильной прибрежной зоны острова Сахалин и Курильских островов (далее – 6-мильная зона) с использованием судов длиной до 24 метров между перпендикулярами (абзацы первый, второй пункта 9.2);

располагают оборудованием для взвешивания улова на судне (за исключением беспалубных маломерных судов и судов длиной до 24 метров между перпендикулярами, осуществляющих прибрежное рыболовство только в 6-мильной зоне), а также схемой расположения на судне трюмов и грузовых твиндеков, заверенной собственником судна, с указанием их размеров и объёмов для определения количества улова водных биоресурсов объёмно-весовым способом (за исключением беспалубных маломерных судов и судов длиной до 24 метров между перпендикулярами, осуществляющих прибрежное рыболовство только в 6-мильной зоне) (абзацы первый, второй пункта 9.3);

ведут документацию, отражающую ежедневную рыбопромысловую деятельность: промысловый журнал (за исключением пользователей, осуществляющих прибрежное рыболовство только в 6-мильной зоне с использованием судов длиной до 24 метров между перпендикулярами), а при производстве рыбной и иной продукции из водных биоресурсов – технологический журнал, а также приёмо-сдаточные документы, подтверждающие сдачу либо приёмку уловов водных биоресурсов и/или произведённой из них рыбной и иной продукции (пункт 9.5).

При осуществлении рыболовства Правилами запрещается:

вести учёт и представлять сведения о добыче (вылове) водных биоресурсов с искажением фактических размеров улова, его видового состава, используемых орудий добычи (вылова), сроков, видов использования и способов добычи (вылова), а также без указания района добычи (вылова) или с указанием неверного наименования района добычи (вылова) (абзац первый пункта 11.3);

иметь на борту судов и плавучих средств, на рыбопромысловых участках, а также в местах производства рыбной и иной продукции из водных биоресурсов водные биоресурсы (в том числе их фрагменты (части) и/или рыбную или иную продукцию из них), не учтённые в промысловом журнале (за исключением случаев, если его заполнение предусмотрено в местах доставки, определённых Правительством Сахалинской области), технологическом журнале, приёмо-сдаточных документах (абзац первый пункта 11.4).

В подразделе I раздела III Правил определены требования к сохранению водных биоресурсов при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства во внутренних водах Российской Федерации, в том числе во

внутренних морских водах Российской Федерации, согласно которым пользователи (за исключением граждан):

обеспечивают отдельный учёт улова и приёмки уловов водных биоресурсов по видам водных биоресурсов, указание весового (размерного) соотношения видов в улове водных биоресурсов, орудий добычи (вылова) и мест добычи (вылова) (район, подрайон, промысловая зона, промысловая подзона, координаты) в промысловом журнале и других отчётных документах (за исключением пользователей, осуществляющих прибрежное рыболовство только в 6-мильной зоне с использованием судов длиной до 24 метров между перпендикулярами) (абзацы второй, третий пункта 29.1);

располагают оборудованием для взвешивания улова на судне (за исключением беспалубных маломерных судов и судов длиной до 24 метров между перпендикулярами, осуществляющих прибрежное рыболовство только в 6-мильной зоне), а также схемой расположения на судне трюмов и грузовых твиндеков, заверенной собственником судна, с указанием их размеров и объёмов для определения количества улова водных биоресурсов объёмно-весовым способом (за исключением беспалубных маломерных судов и судов длиной до 24 метров между перпендикулярами, осуществляющих прибрежное рыболовство только в 6-мильной зоне) (абзацы первый, второй пункта 29.2);

ведут документацию, отражающую ежедневную рыбопромысловую деятельность: промысловый журнал (за исключением пользователей, осуществляющих прибрежное рыболовство только в 6-мильной зоне с использованием судов длиной до 24 метров между перпендикулярами), а при производстве рыбной и иной продукции из водных биоресурсов – технологический журнал, а также приёмо-сдаточные документы, подтверждающие сдачу либо приёмку уловов водных биоресурсов и/или произведённой из них рыбной и иной продукции (абзац первый пункта 29.4).

При осуществлении названного рыболовства запрещается:

вести учёт и представлять сведения о добыче (вылове) водных биоресурсов с искажением фактических размеров улова, его видового состава, используемых орудий добычи (вылова), сроков, видов использования и способов добычи (вылова), а также без указания района добычи (вылова) или с указанием неверного наименования района добычи (вылова) (абзац первый пункта 31.3);

иметь на борту судов и плавучих средств, рыбопромысловых участках, а также в местах производства рыбной и иной продукции из водных биоресурсов водные биоресурсы (в том числе их фрагменты (части) и/или рыбную или иную продукцию из них), не учтённые в промысловом журнале (за исключением случаев, если его заполнение предусмотрено в местах доставки, определённых Правительством Сахалинской области), технологическом журнале, приёмо-сдаточных документах (абзац первый пункта 31.4).

Общество с ограниченной ответственностью «Петропавловск-Камчатский рыбоконсервный завод» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании

не действующими пунктов 9.2, 9.3, 9.5, 11.3, 11.4, 29.1, 29.2, 29.4, 31.3, 31.4 Правил в части применения в отношении рыболовства, осуществляемого с использованием рыбоналивных судов (перевозящих уловы наливом), ведущими многовидовой промысел, ссылаясь на их противоречие части 4 статьи 43¹ Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

В обоснование заявления Общество указывает, что данные пункты Правил не учитывают особенностей добычи (вылова) водных биоресурсов рыбоналивными судами, ведущими многовидовой промысел, требуют их оснащения оборудованием для взвешивания улова на судне, схемой расположения на судне трюмов и грузовых твиндеков, заверенной собственником судна, с указанием их размеров и объёмов для определения количества улова водных биоресурсов объёмно-весовым способом; от капитанов таких судов требуют: обеспечения отдельного учёта улова водных биоресурсов по видам водных биоресурсов, с указанием весового (размерного) соотношения видов в улове водных биоресурсов в промысловом журнале; ведение документации, отражающей ежедневную рыбопромысловую деятельность, в частности промысловый журнал, а также запрещают капитанам судов вести учёт и представлять сведения о добыче (вылове) водных биоресурсов с искажением фактических размеров видового состава улова, иметь на борту судов водные биоресурсы, не учтённые в промысловом журнале.

По мнению Общества, оспариваемые нормативные положения устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, содержат невыполнимые и неопределённые требования, внутренние противоречия, так как не разграничивают каким-либо образом осуществление рыболовства судами, имеющими свои рыбоперерабатывающие мощности и возможность рассортировки улова, и рыбоналивными судами, создают неблагоприятные условия для рыночной экономики в сфере рыболовства, а также нивелируют процесс стимулирования свободной экономической деятельности в этой области.

Применение оспариваемых пунктов при осуществлении рыболовства с использованием рыбоналивных судов, ведущих многовидовой промысел, в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» даёт государственным контролирующим органам в сфере охраны морских биологических ресурсов дополнительные предпосылки к административным ограничениям, что нарушает принцип свободы экономической деятельности и посягает на права и законные интересы Общества как рыбодобывающей организации.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации и Федеральное агентство по рыболовству в письменных возражениях указали, что Правила утверждены федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему

полномочий с соблюдением требований к форме нормативного правового акта, процедуре принятия и порядку введения его в действие и опубликования; оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Андреев А.В. поддержал заявленное требование.

Представитель Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Косарева Н.И., представитель Министерства юстиции Российской Федерации Скорбунов Л.А. и представитель Федерального агентства по рыболовству Киселева Л.В. возражали против административного иска.

Выслушав объяснения представителя административного истца Андреева А.В., возражения представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Косаревой Н.И., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Скорбунова Л.А., представителя Федерального агентства по рыболовству Киселевой Л.В., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с частью 2 статьи 43¹ Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» правила рыболовства утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна.

Полномочия Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства, в том числе рыболовства, сохранения водных биологических ресурсов, производства, переработки и реализации рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, определены в Положении о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450.

Подпунктом 5.2.25(51) названного положения закреплено полномочие Минсельхоза России по принятию правил рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна.

Согласно пункту 5 части 2 статьи 17 Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» одним из рыбохозяйственных бассейнов является Дальневосточный.

Таким образом, оспариваемые в части Правила изданы уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением требований к

порядку принятия нормативного правового акта, его государственной регистрации и опубликования. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 2 июня 2015 г. № АКПИ15-455.

Правила рыболовства в силу части 1 статьи 43¹ Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» являются основой осуществления рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Согласно пункту 4 части 3 указанной статьи закона в правилах рыболовства устанавливаются требования к сохранению водных биоресурсов.

Реализуя данные предписания федерального закона, Минсельхоз России применительно к Дальневосточному рыбохозяйственному бассейну установил соответствующие требования к сохранению водных биоресурсов при их добыче (вылове).

Оспариваемые административным истцом в части положения пунктов 9.2 (абзацы первый, второй), 9.3 (абзацы первый, второй), 9.5, 11.3 (абзац первый), 11.4 (абзац первый) Правил относятся к числу требований к сохранению водных биоресурсов при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации (подраздел I раздела II). В свою очередь, оспариваемые в части положения пунктов 29.1 (абзацы второй, третий), 29.2 (абзацы первый, второй), 29.4 (абзац первый), 31.3 (абзац первый), 31.4 (абзац первый) Правил устанавливают подобные требования при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства во внутренних водах Российской Федерации, в том числе во внутренних морских водах Российской Федерации (подраздел I раздела III).

Требования названных норм предусматривают, что пользователи, за исключением граждан, кроме прочего, обеспечивают отдельный учёт улова водных биоресурсов по видам водных биоресурсов, указание весового (размерного) соотношения видов в улове водных биоресурсов в промысловом журнале и других отчётных документах, располагают оборудованием для взвешивания улова на судне, ведут документацию (промысловый журнал); а также запрещают при осуществлении рыболовства вести учёт и представлять сведения о добыче (вылове) водных биоресурсов с искажением его видового состава, иметь на борту судов водные биоресурсы, не учтённые в промысловом журнале. Данные требования соответствуют Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», в том числе установленным им в статье 2 основным принципам законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. В частности, к таким принципам относятся: учёт значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека; приоритет 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; определение объёма добычи (вылова) водных биоресурсов с учётом экологических, социальных и экономических факторов, в том числе информации о производстве и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов (пункты 1, 2, 7¹ части 1 статьи 2 указанного закона).

В оспариваемой части Правила обеспечивают сохранение водных биоресурсов, адресованы в равной степени всем пользователям, независимо от типа или вида используемых судов, за исключением специально оговорённых случаев, например прибрежного рыболовства только в пределах 6-мильной прибрежной зоны острова Сахалин и Курильских островов с использованием судов длиной до 24 метров между перпендикулярами (абзац второй пункта 9.2) или беспалубных маломерных судов и судов длиной до 24 метров между перпендикулярами, осуществляющих прибрежное рыболовство только в 6-мильной зоне (абзац второй пункта 9.3), которые, как следует из заявления, административным истцом в данной части не оспариваются.

Правила рыболовства согласно части 4 статьи 43¹ Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» обязательны для исполнения юридическими лицами и гражданами, осуществляющими рыболовство и иную связанную с использованием водных биоресурсов деятельность. Содержание пунктов 9.2, 9.3, 9.5, 11.3, 11.4, 29.1, 29.2, 29.4, 31.3, 31.4 Правил данному законоположению не противоречит.

Утверждения Общества о том, что в оспариваемой части Правила устанавливают для него неисполнимые требования, лишены правовых оснований. Оспариваемые нормативные положения, рассчитанные на неоднократное применение в отношении неопределённого круга лиц, по своему содержанию конкретизируют предписания закона в целях сохранения водных биоресурсов.

Названный выше закон не предусматривает обязанности уполномоченного федерального органа исполнительной власти определять в правилах рыболовства требования к сохранению водных биоресурсов применительно к какому-либо перечню или каждому из возможных типов или видов судов, используемых при осуществлении рыболовства конкретным пользователем – участником отношений, возникающих в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Ни указанный закон, ни иной нормативный правовой акт, имеющий большую юридическую силу по сравнению с Правилами, не используют понятие «рыбоналивное судно (перевозящее улов наливом)» и не вводят особенностей использования таких судов относительно требований к сохранению водных биоресурсов, определение которых отнесено в рассматриваемом случае к полномочиям Минсельхоза России.

Ссылка административного истца на осуществление рыболовства с использованием судов, на которых не может быть обеспечен отдельный учёт улова водных биоресурсов по видам водных биоресурсов, отсутствует оборудование для взвешивания улова на судне, и на необходимость ведения учёта добычи (вылова) водных биоресурсов с указанием весового (размерного)

соотношения видов в улове водных биоресурсов в промысловом журнале и других отчётных документах после выгрузки уловов водных биоресурсов с судна не связана с неисполнимостью Правил в оспариваемой части. Эти доводы фактически мотивированы желанием административного истца изменить действующее правовое регулирование, что не основано на требованиях нормативных правовых актов большей юридической силы.

Обязанности лиц, осуществляющих соответствующее рыболовство, по ведению промыслового журнала, представлению отчётных материалов о сроках, видах и районах добычи (вылова) водных биоресурсов, об уловах водных биоресурсов, в том числе сведения об их количестве, качестве и видах, предусмотрена также пунктами 7, 9 части второй статьи 14⁴ Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», подпунктами 7, 9 пункта 2 статьи 12⁴ Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», которые входят в состав законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

Пункты 9.2, 9.3, 9.5, 11.3, 11.4, 29.1, 29.2, 29.4, 31.3, 31.4 Правил не противоречат Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»; иного федерального закона или нормативного правового акта большей юридической силы, требованиям которого они не соответствуют, также не имеется. Наличие в правилах рыболовства, утверждённых Минсельхозом России для другого рыбохозяйственного бассейна, а следовательно, в акте равной юридической силы, норм, отличных от оспариваемых пунктов, согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не является основанием для удовлетворения административного иска.

Оспариваемые нормативные положения соответствуют требованию правовой определённости и по своему содержанию не допускают неоднозначного толкования. Прав Общества в указанных аспектах они не нарушают, а основанные на них правоприменительные решения и действия различных органов и должностных лиц, с которыми административный истец не согласен, могут быть обжалованы в общем порядке.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Петропавловск-Камчатский рыбоконсервный завод» о признании частично недействующими пунктов 9.2, 9.3, 9.5, 11.3, 11.4, 29.1, 29.2, 29.4, 31.3, 31.4 правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утверждённых приказом Министерства

сельского хозяйства Российской Федерации от 21 октября 2013 г. № 385, отказать.

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

7

Ю.Г. Иваненко