

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Новосибирск

6 июня 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Знаменщикова Р.В.,  
судей Роженцевой Ю.В., Рукавишникова Е.А.,  
при секретаре Дайс А.В.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-3/2024 по административному исковому заявлению Золотухина Виталия Викторовича о признании нормативного правового акта недействующим

с апелляционной жалобой представителя административного истца Золотухина Виталия Викторовича - Захаровой Инны Михайловны на решение Верховного Суда Республики Хакасия от 8 февраля 2024 года.

Заслушав доклад судьи Роженцевой Ю.В., объяснения представителя административного истца Захаровой И.М., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гурлевой О.В., судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

## УСТАНОВИЛА:

Золотухин В.В. обратился в Верховный Суд Республики Хакасия с административным исковым заявлением, в котором просил признать недействующим приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Хакасия (далее - Министерство) от 13 мая 2022 года № 102 «Об определении границ рыбоводного участка во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод, расположенных на территории Республики Хакасия - на всей акватории озера «Черное» (Сабинское), расположенного на территории Бейского района Республики Хакасия» (далее - Приказ № 102). В обоснование заявленных требований административный истец указал, что при принятии оспариваемого приказа публичных обсуждений не проводилось, до сведения населения Бейского района соответствующая информация не доводилась, мнение граждан - жителей Бейского района Республики Хакасия не учитывалось, что противоречит Правилам определения береговых линий (границ водных объектов) и (или) границ частей водных объектов, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыбоводными участками, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1183 (далее - Правила № 1183). Оспариваемый приказ влечет для жителей Бейского района, включая административного истца, ограничения в виде беспрепятственного использования водного объекта, а также прав на пользование акваторией озера «Черное» (Сабинское), которое является традиционным местом осуществления любительского рыболовства.

Решением Верховного Суда Республики Хакасия от 8 февраля 2024 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе представитель административного истца Захарова И.М., полагая решение суда принятым с нарушением норм материального права, а выводы суда несоответствующими обстоятельствам дела, просит его отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленных требований. В обоснование доводов жалобы указывает, что в нарушение пункта 12 Правил № 1183 оспариваемый приказ не содержит данных о площади и виде водопользования. Кроме того, информирование о дате заседания комиссии произведено ненадлежащим образом, с нарушением сроков, поскольку из содержания Приказа № 102 следует, что он принят на основании протокола заседания комиссии по определению границ рыбоводных участков в Республике Хакасия от 28 января 2022 года № 1, в то время как информация о проведении данного заседания была опубликована на официальном сайте административного ответчика только 18 апреля 2022 года с указанием иной даты - 6 мая 2022 года, что воспрепятствовало административному истцу направить предложения и возражения. Должностные лица муниципального образования Бейский район Республики Хакасия также не обеспечили гражданам района возможность участия в подготовке решений по определению границ рыбоводного участка в порядке и формах, установленных законодательством. По мнению апеллянта, представленное административным ответчиком в качестве заключения научной организации мнение Красноярского филиала ФГБНУ «ВНИРО» от 13 апреля 2022 года № 351/1-04 содержит неактуальные и недостоверные сведения о состоянии водного объекта, поскольку основано на отчете 2014 года, составленном по истечении восьми лет с момента обследования; указанное мнение не содержит всех предусмотренных сведений относительно водных биоресурсов, а также данных об исследовании вопроса негативного влияния аквакультуры на популяцию имеющихся в озере видов рыб. Полагает, что принятие оспариваемого акта без надлежащего исследования состояния и пригодности водного объекта для целей аквакультуры противоречит конституционным принципам охраны природы и окружающей природной среды.

Относительно доводов апелляционной жалобы участвующим в деле прокурором представлены письменные возражения.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель административного истца Захарова И.М. доводы апелляционной жалобы поддержала.

Иные лица, участвующие в деле, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещались надлежащим образом.

На основании статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заслушав объяснения представителя административного истца, заключение прокурора, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

Согласно пункту 5 статьи 2 Федерального закона от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 148-ФЗ) рыболовный участок - водный объект и (или) его часть, участок континентального шельфа Российской Федерации, участок исключительной экономической зоны Российской Федерации, используемые для осуществления аквакультуры (рыбоводства).

Береговые линии (границы водных объектов) и (или) границы частей водных объектов, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыболовными участками, определяются в соответствии с требованиями Водного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (часть 2 статьи 4 Федерального закона № 148-ФЗ).

Во исполнение данных требований закона постановлением Правительства Российской Федерации утверждены Правила № 1183.

Согласно пункту 6 Правил № 1183 предложения об определении границ рыболовных участков направляются в орган государственной власти и рассматриваются им в течение месяца с даты их поступления.

По результатам рассмотрения предложений орган государственной власти принимает решение о назначении заседания комиссии.

Информация о дате заседания комиссии, об инициативе органа государственной власти, а также о предложениях, поступивших в орган государственной власти, размещается органом государственной власти на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее чем за 15 календарных дней до дня заседания комиссии.

В соответствии с пунктом 7 Правил № 1183 на основании результатов рассмотрения предложений, а также инициативы органа государственной власти комиссия принимает решение об определении границ рыболовного участка или об отказе в определении границ рыболовного участка в случае несоответствия указанных предложений статье 4 Федерального закона «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» или пункту 9 Правил.

Из материалов дела усматривается, что 9 и 24 марта 2022 года в Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Хакасия поступили заявления от ООО «Хакасплат» и ООО «Озеро» об определении границ рыболовного участка в Бейском районе Республики Хакасия на озере «Черное» (Сабинское).

13 мая 2022 года Министерством принят приказ № 102, которым определены границы рыболовного участка во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод, расположенных на территории Республики Хакасия - на всей акватории озера «Черное» (Сабинское), расположенного на территории Бейского района Республики Хакасия. Данный приказ размещен на сайте Министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 16 мая 2022 года.

Данный приказ принят на основании протокола заседания комиссии по определению границ рыболовных участков в Республике Хакасия от 6 мая 2022 года № 02, информация о проведении данного заседания вопреки доводам

апеллянта была размещена на официальном сайте административного ответчика 18 апреля 2022 года, то есть в установленный Правилами срок, что подтверждается материалами дела.

Обращаясь с административным иском в суд, Золотухин В.В. указал на принятие Приказа № 102, который затрагивает его права как рыболова-любителя, проживающего в Бейском районе Республики Хакасия, с нарушением требований Правил № 1183.

Отказывая в удовлетворении требований административного истца, суд первой инстанции исходил из соблюдения процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта.

Судебная коллегия с данными выводами суда не может согласиться ввиду следующего.

Согласно пунктам «в», «д», «к» части 1 статьи 72, части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; водное законодательство, законодательство об охране окружающей среды.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Основными принципами водного законодательства, на которых должны быть основаны изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты, являются: значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека. Регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав; приоритет охраны водных объектов перед их использованием. Использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду (пункты 1 и 2 части 1 статьи 3 Водного кодекса Российской Федерации).

В силу статей 2, 3, 51.1 Водного кодекса Российской Федерации, статьи 22 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», статьи 3 Федерального закона № 148-ФЗ использование водных объектов в целях хозяйственной деятельности не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду; при осуществлении хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий; при этом рыбоводство должно осуществляться способами, не допускающими нанесения ущерба окружающей среде и водным биологическим ресурсам.

В соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 3 Федерального закона № 148-ФЗ правовое регулирование отношений в области аквакультуры (рыбоводства) осуществляется, на принципе участия граждан, общественных объединений,

объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся аквакультуры (рыбоводства), согласно которому указанные субъекты имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых способствует развитию аквакультуры (рыбоводства), а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

Из этого исходит и Правительство Российской Федерации, закрепляя в пункте 5 Правил № 1183 положение о том, что орган государственной власти при определении границ рыбоводных участков учитывает предложения, общественных объединений, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) муниципальных образований, заключения научных организаций, осуществляющих деятельность в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также в области аквакультуры (рыбоводства) и установленные пунктом 9 названных Правил ограничения.

Судебной коллегией установлено, что названные требования Правил надлежащим образом при принятии Приказа № 102 не выполнены.

Как следует из материалов дела, по вопросу определения границ рыбоводного участка на всей акватории озера «Черное» (Сабинское), расположенного на территории Бейского района Республики Хакасия, мнение рыболовов-любителей - жителей Бейского района учтено не было, возможность такого участия указанных лиц в порядке и в формах, которые установлены законодательством, обеспечена не была.

Вместе с тем, согласно особому мнению члена комиссии - главного специалиста-эксперта отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов по Республике Хакасия Енисейского территориального управления Федерального агентства по рыболовству Лебедевой О.Н. имелись многочисленные обращения граждан в Енисейское ТУ Рыболовства о возможности осуществления любительского рыболовства на озере «Черное» (Сабинское), между пользователями рыбоводных участков в Бейском районе Республики Хакасия и рыбаками-любителями возникают конфликтные ситуации, данное озеро включено в перечень рыбоводных участков, наличие которых способствует социальным конфликтам с рыбаками-любителями в связи с наличием традиционных мест осуществления любительского рыболовства.

Оценка этим обстоятельствам при принятии оспариваемого нормативного правового акта, а также при внесении обжалуемого судебного акта не дана, в то время как указанные факты свидетельствовали о необходимости надлежащего оповещения жителей Бейского района о планируемом формировании рыбоводного участка с учетом наличия мест традиционного рыболовства для обеспечения баланса интересов заинтересованных лиц.

Суждения суда о том, что иного способа и порядка оповещения заинтересованных лиц о возможности направления предложений по вопросу об определении границ рыбоводного участка, кроме размещения информации на сайте Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Хакасия, действующее законодательство не предусматривает, судебная коллегия находит ошибочными, поскольку Федеральный закон № 148-ФЗ прямо предусматривает обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления

обеспечить реальную возможность участия граждан в подготовке решений, связанных с развитием рыбоводства, чего в рассматриваемом случае сделано не было.

Также нельзя признать обоснованным подготовленное Красноярским филиалом ФГБНУ «ВНИРО» («НИИЭРВ») заключение о возможности формирования рыбоводного участка для осуществления товарного рыбоводства на акватории озера «Черное» (Сабинское), выраженное в письме от 13 апреля 2022 года № 351/1-04 со ссылкой на отчет о научно-исследовательской работе по теме «Рыбоводно-биологическое обоснование использования озера Черное (Новотроицкое) Бейского района Республики Хакасия в рыбохозяйственных целях. 2 этап».

Утверждения апеллянта о том, что в оспариваемом приказе и научно-исследовательской работе речь идет о разных озерах, являются несостоятельными, материалы дела подтверждают тот факт, что озеро «Черное» (Сабинское) также имеет наименование «Черное» (Новотроицкое).

Проанализировав указанный отчет о научно-исследовательской работе, представленный в суд апелляционной инстанции, судебная коллегия установила, что данная работа не содержит выводов о том, повлечет ли формирование рыбоводного участка для осуществления торгового рыбоводства на спорном озере изменение с неизбежностью среды обитания объектов животного мира, будут ли нарушены права граждан, любителей-рыболовов; отсутствуют выводы о необходимости и целесообразности использования водного объекта в целях аквакультуры на всей акватории озера; суждения, изложенные в данной работе, о возможности организации на озере товарного рыбоводства сделаны только с учетом наличия в данном водоеме благоприятных условий для него без рассмотрения вопросов нарушения прав любителей-рыболовов, для которых озеро является традиционным местом любительского рыболовства. Кроме того, все приведенные в отчете исследования проводились в 2013 году, что ставит под сомнение достоверность приведенных в нем данных о состоянии водного объекта и его пригодности для рыбоводства, охраны животного мира, сохранения водных биологических ресурсов на момент принятия оспариваемого приказа.

При таких обстоятельствах оспариваемый нормативный правовой акт нельзя признать соответствующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Поскольку выводы суда, изложенные в судебном акте, не соответствуют обстоятельствам дела, решение суда подлежит отмене с принятием по делу нового решение о признании оспариваемого приказа недействующим со дня принятия, поскольку существенно нарушена процедура его принятия, что согласуется в разъяснениями, изложенными в пункте 40 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

В силу положений части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации сообщение о принятом решении подлежит размещению Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Хакасия на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение одного месяца со дня

вынесения апелляционного определения.

Руководствуясь статьями 307-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

**ОПРЕДЕЛИЛА:**

решение Верховного Суда Республики Хакасия от 8 февраля 2024 отменить и принять по делу новое решение.

Признать недействующим со дня принятия приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Хакасия от 13 мая 2022 года № 102 «Об определении границ рыбоводного участка во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод, расположенных на территории Республики Хакасия - на всей акватории озера «Черное» (Сабинское), расположенного на территории Бейского района Республики Хакасия».

Министерству сельского хозяйства и продовольствия Республики Хакасия разместить сообщение о данном решении на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение одного месяца со дня вынесения апелляционного определения.

На апелляционное определение могут быть поданы кассационные жалоба, представление через Верховный Суд Республики Хакасия в течение шести месяцев со дня вынесения в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции.

Председательствующий

Судьи

Мотивированное апелляционное определение составлено 11 июня 2024 года.



**КОПИЯ ВЕРНА**  
 Подпись судьи Н.В. Коченцева  
Немишник Сергей  
 наименование должности  
Бурилова Н.В. Топ  
 (Ф.И.О. подпись)  
 17.06.24

Подлинник подшит в дело № 24/2/2024  
 Дело находится в производстве  
Верховного Суда  
Республики Хакасия  
Немишник Сергей  
 наименование должности  
 уполномоченного работника

е  
е  
е  
а  
о  
х  
о  
с  
з  
ю  
се  
од  
и  
их  
з  
з  
ю  
го  
ия,  
н  
в  
го  
ке  
гов,  
ими  
го  
нии  
гвия  
нно-  
дня