ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 64-Г07-18

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва «10» октября 2007 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

Председательствующего Пирожкова В.Н.

Судей Харланова А.В., Калининой Л.А.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе администрации Сахалинской области и кассационному представлению прокурора, участвующего в деле, на решение Сахалинского областного суда от 23 июля 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., объяснения представителя Губернатора и администрации Сахалинской области Удачиной В.В., прокурора Генеральной прокуратуры РФ Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежит отмене в части, Судебная коллегия,

установила:

8 мая 2007 г. администрацией Сахалинской области принято постановление № 85-па «Об утверждении Порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области (далее Порядок), которое опубликовано в газете «Губернские ведомости» от 11 мая 2007 г. № 83 (2810). Пунктом 1 названного постановления утвержден Порядок распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для

организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области.

25 июня 2007 г. прокурор Сахалинской области обратился в Сахалинский областной суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения суда в законную силу абзаца 4 пункта 3, абзацев 3 и 4 пункта 4 и абзацев 2,6 и 9 пункта 5 указанного Порядка.

В обоснование заявленных требований прокурор сослался на то, что оспариваемые нормы Порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области противоречат федеральному законодательству. Так, из абзаца 4 пункта 3, абзаца 3 пункта 4 и абзаца 2 пункта 5 указанного Порядка следует, что при распределении квот для организации любительского и спортивного рыболовства учитывается наличие у претендентов договора пользования рыбопромысловым участком либо наличие участка, традиционно используемого для этих целей, а отсутствие договора пользования рыбопромысловым участком является основанием для отказа заявителям в получении квот. Полагает, что указанные положения Порядка противоречат статье 11 Федерального закона от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Федеральный закон № 166-ФЗ), которая предусматривает, что право пользования водными биоресурсами возникает на основании разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, договора пользования рыбопромысловым участком и по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, а также противоречат пункту 4 статьи 24 Федерального закона № 166-ФЗ, согласно которой – любительское и спортивное рыболовство на рыбопромысловых участках осуществляется с согласия пользователей рыбопромысловыми участками. По мнению прокурора отсутствие договоров пользования рыбопромысловым участком не может являться препятствием к распределению квот для осуществления спортивного и любительского рыболовства и основанием для отказа в их получении. Указывает, что абзац 4 пункта 4 и абзац 9 пункта 5 Порядка содержат оценочные понятия «традиционность», «недостаточность квот», которые не имеют четких критериев отбора, а предусмотренное абзацем 6 пункта 5 Порядка понятие «материальная база для организации любительского и спортивного рыболовства» ни федеральным, ни областным законодательством не определено. Как полагает прокурор оспариваемые нормы, закрепленные в Порядке, ограничивают конкуренцию и создают необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, чем нарушаются положения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Решением Сахалинского областного суда от 23 июля 2007 г. постановлено; заявление прокурора Сахалинской области удовлетворить частично.

Признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу абзац 4 пункта 3, абзац 3 пункта 4 и абзацы 6 и 9 пункта 5 Порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области, утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 8 мая 2007 г. № 85-па «Об утверждении Порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области».

В удовлетворении требований о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу абзаца 4 пункта 4 и абзаца 2 пункта 5 Порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области, утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 8 мая 2007 г. № 85-па «Об утверждении Порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области» - отказать.

В кассационной жалобе администрации Сахалинской области и кассационном представлении прокурора, участвующего в деле, поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела в пределах доводов кассационной жалобы и кассационного представления прокурора, обсудив доводы кассационной жалобы и кассационного представления, Судебная коллегия находит решение суда подлежащим отмене в части отказа прокурору в удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца 4 пункта 4 Порядка с оставлением без изменения решения суда в остальной части.

В соответствии с пунктом «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации – в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Согласно частям 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации – 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. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Пунктами 1 и 5 статьи 3 Федерального закона от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» установлено, что законодательство о водных биоресурсах состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. На основании и во исполнение настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

В силу пункта 16 статьи 1 Федерального закона № 166-ФЗ – любительское и спортивное рыболовство – деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов в целях личного потребления и в рекреационных целях.

Согласно части 5 статьи 31 Федерального закона № 166-ФЗ – квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства распределяются между пользователями водными биоресурсами органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Абзацем 4 пункта 3 Порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области предусмотрено, что заявители, претендующие на получение квот для организации любительского и спортивного рыболовства, представляют в департамент по рыболовству Сахалинской области заявку по форме, утвержденной постановлением администрации области, к которой прилагается в числе прочих документов копия договора пользования рыбопромысловым участком для организации любительского и спортивного рыболовства (при наличии). Наличие такого договора пользования рыбопромысловым участком либо наличие участка, традиционно используемого для указанных целей, определенного федеральным государственным управлением «Сахалинрыбвод», согласно абзаца 3 пункта 4 Порядка являются одним из основных критериев для распределения между пользователями квот для организации любительского и спортивного рыболовства, а отсутствие договора пользования рыбопромысловым участком является основанием для отказа заявителям в получении квот.

Вместе с тем, статья 11 Федерального закона РФ № 166-ФЗ предусматривает, что право пользования водными биоресурсами возникает на основании разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, договора пользования рыбопромысловым участком и по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом.

В соответствии со статьей 24 указанного Федерального закона № 166-ФЗ – любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом. При этом любительское и

спортивное рыболовство на рыбопромысловых участках осуществляется с согласия пользователей рыбопромысловыми участками.

Любительское и спортивное рыболовство на водных объектах или их частях, предоставленных для организации любительского и спортивного рыболовства, осуществляется на основании разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Перечень водных биоресурсов, добыча (вылов) которых осуществляется при любительском и спортивном рыболовстве на основании разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

В статье 18 Федерального закона № 166-ФЗ указано, что рыбопромысловый участок состоит из акватории водного объекта рыбохозяйственного значения или ее части. Рыбопромысловый участок формируется в определенных границах для осуществления промышленного рыболовства, промышленного рыбоводства, рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Восток Российской Федерации, а также для организации любительского и спортивного рыболовства. Границы рыбопромыслового участка определяются в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Рыбопромысловый участок может использоваться в одной или нескольких из указанных целей.

По договору пользования рыбопромысловым участком, в силу статьи 39 Федерального закона № 166-ФЗ, федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства обязуется предоставить гражданину или юридическому лицу рыбопромысловый участок для целей, указанных в статье 18 настоящего Федерального закона.

Проанализировав приведенные нормы, суд пришел к правильному выводу о том, что для осуществления любительского и спортивного рыболовства не требуется в обязательном порядке наличие договора пользования рыбопромысловым участком либо наличие участка, традиционно используемого для этих целей, а право лиц, осуществляющих любительское и спортивное рыболовство, на рыбопромысловых участках ограничивается только согласием пользователя рыбопромыслового участка.

При таких данных, суд правильно исходил из того, что отсутствие договоров пользования рыбопромысловым участком не может являться препятствием к распределению квот для осуществления любительского и спортивного рыболовства и основанием для отказа в их получении. В связи с чем, обжалуемые прокурором положения абзаца 4 пункта 3 и абзаца 3 пункта 4 Порядка обоснованно признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Соглашаясь с решением суда в указанной части, Судебная коллегия исходит также из того, что оспариваемая норма допускает ее неоднозначное толкование, т.е. является неопределенной, поскольку содержит термин «при наличии».

Абзацем 4 пункта 4 Порядка установлено, что одним из основных критериев для распределения между пользователями квот для организации любительского и спортивного рыболовства является традиционность заявителя в организации и проведении любительского и спортивного рыболовства.

Отказывая прокурору в удовлетворении заявления в этой части суд исходил из того, что осуществление в предыдущие периоды юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области, в местах специально отведенных для этих целей, может являться критерием отбора среди заявителей на получение квот для указанных целей.

В подтверждение своего вывода суд сослался на ст.36 Федерального закона от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» согласно которой приоритет в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдается российским юридическим лицам и гражданам Российской Федерации: ранее осуществлявшим в установленном порядке отдельные виды пользования животным миром на данной территории, акватории.

Однако суд, не учел, что норма, содержащаяся в ст.36 названного Федерального закона и оспариваемая норма, не тождественны по своему содержанию. В оспариваемом Порядке понятие «традиционности заявителя в организации и проведении любительского и спортивного рыболовства» не дано, оно является оценочным, неопределенным, так как четкие критерии отбора заявителей по данному основанию отсутствуют, в связи с чем распределение квот по этому принципу не исключает субъективного подхода. Неоднозначное толкование оспариваемой нормы в данном случае не согласуется с требованиями ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и является основанием для признания ее недействующей.

В связи с этим решение суда в указанной части подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявления прокурора.

Согласно абзаца 2 пункта 5 Порядка одним из оснований для отказа заявителям в получении квот для организации любительского и спортивного рыболовства является непредставление документов, предусмотренных пунктом 3 настоящего Порядка.

Оснований для признания указанного положения правовой нормы противоречащим федеральному законодательству и недействующим, как обоснованно указал суд, не имеется.

В заявлении прокурор указал, что отсутствие договоров пользования рыбопромысловым участком и не приложение его копии к заявке на получение квот для организации любительского и спортивного рыболовства, что

предусмотрено пунктом 3 Порядка, не может являться основанием для отказа заявителям в получении квот для организации любительского и спортивного рыболовства.

Признав абзац 4 пункта 3 Порядка противоречащим федеральному законодательству и недействующим, что исключает договор пользования рыбопромысловым участком из перечня документов, которые необходимо приложить к заявке на получение квот для организации любительского и спортивного рыболовства суд пришел к правильному выводу о том, что нет оснований признавать абзац 2 пункта 5 Порядка противоречащим федеральному законодательству и недействующим.

Согласно абзацев 6 и 9 пункта 5 Порядка основаниями для отказа заявителям в получении квот для организации любительского и спортивного рыболовства в числе прочих являются: отсутствие материальной базы для организации любительского и спортивного рыболовства и недостаточность выделенных квот для организации любительского и спортивного рыболовства по отдельно взятым промысловым районам Сахалинской области.

Установленный абзацем 9 пункта 5 Порядка критерий оценки «недостаточность выделенных квот для организации любительского и спортивного рыболовства по отдельно взятым промысловым районам Сахалинской области», как правильно указал суд, является оценочным понятием и не содержит четких критериев отбора. Понятие «материальна база для организации любительского и спортивного рыболовства» также является оценочным, которое ни федеральным, ни областным законодательством не определено.

Неоднозначность толкования оспариваемых норм не согласуется с требованиями федерального законодательства, в частности, ст.15 названного выше Федерального Закона № 135.

Таким образом, абзацы 6 и 9 пункта 5 Порядка также обоснованно признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Вывод суда мотивирован, соответствует требованиям закона (кроме абзаца 4 пункта 4 Порядка) и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Нарушений норм материального и процессуального права, которые бы привели или могли привести к неправильному рассмотрению дела, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в кассационной жалобе (кроме абзаца 4 пункта 4 Порядка) судом не допущено.

Ссылка на иные нормативные акты несостоятельна, поскольку суд руководствовался законом, имеющим большую юридическую силу.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст.361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия

определила:

решение Сахалинского областного суда от 23 июля 2007 г. в части отказа прокурору Сахалинской области в удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца 4 пункта 4 Порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства на территории Сахалинской области, утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 8 мая 2007 г. № 85-па отменить. Принять в этой части новое решение, которым заявление прокурора Сахалинской области удовлетворить. Признать противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вынесения настоящего определения абзаца 4 пункта 4 данного Порядка.

В остальной части решение суда оставить без изменения, а кассационную жалобу и кассационное представление прокурора – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

нг