



ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 27

г. Москва

23 ноября 2010 г.

О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства

Обсудив материалы проведенного изучения практики применения судьями части 2 статьи 8.16, части 2 статьи 8.17 и части 2 статьи 8.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в целях обеспечения единообразия судебной практики Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, постановляет дать следующие разъяснения:

1. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства, необходимо учитывать, что отношения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (далее – водные биоресурсы) регулируются, в том числе:

федеральными законами (от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» с последующими изменениями, от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» с последующими изменениями, от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» с последующими изменениями, от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» с последующими изменениями);

указами Президента Российской Федерации (в частности, от 29 августа 1997 г. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере»);

постановлениями Правительства Российской Федерации, принятыми в пределах полномочий, определенных Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», другими федеральными законами, а также нормативными указами Президента Российской Федерации (часть 3 статьи 3 названного Федерального закона);

нормативными правовыми актами, принятыми федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции (например, правилами рыболовства, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна в соответствии со статьей 43¹ Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»);

законами субъектов Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принятыми ими в пределах своих полномочий на основании и во исполнение Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов субъектов Российской Федерации (часть 5 статьи 3 названного Закона).

Кроме того, отношения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов в соответствии с частью 6 статьи 3 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» могут регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в случаях предоставления им таких полномочий указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Международные договоры Российской Федерации в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, а также о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, то применяются правила международного договора (часть 2 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), статья 4 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

При выяснении вопроса о возможности применения конкретных положений международного договора необходимо учитывать разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей

юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

К международным договорам, регулирующим вопросы рыболовства, сохранения водных биоресурсов и являющимся обязательными для Российской Федерации, относятся, в частности, Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г. (далее – Конвенция по морскому праву), Международная конвенция по регулированию китобойного промысла от 2 декабря 1946 г., Временная конвенция о сохранении китиков северной части Тихого океана от 9 февраля 1957 г., Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана от 11 февраля 1992 г., Конвенция о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря от 16 июня 1994 г.

3. Частью 2 статьи 8.16 и частью 2 статьи 8.17 КоАП РФ предусмотрена возможность привлечения лица к административной ответственности за совершение административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

При определении понятий и границ внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны следует руководствоваться соответствующими положениями федеральных законов от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и Конвенции по морскому праву.

Применяя положения вышеназванных федеральных законов и Конвенции по морскому праву, необходимо иметь в виду, что международными договорами Российской Федерации может быть предусмотрен иной правовой режим морских пространств (статья 311 Конвенции по морскому праву).

Так, из статьи 1 Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 г. и статьи 1 Соглашения между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море от 14 сентября 1993 г. следует, что Азовское море и Керченский пролив являются внутренними водами Российской Федерации и Украины и живые ресурсы указанных вод находятся в совместном пользовании этих государств.

Из положений Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 6 июля 1998 г., Соглашения между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря от 23 сентября 2002 г., Соглашения между Российской Федерацией,

Азербайджанской Республикой и Республикой Казахстан о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря от 14 мая 2003 г., Декларации Азербайджанской Республики, Исламской Республики Иран, Республики Казахстан, Российской Федерации и Туркменистана от 16 октября 2007 г., Договора об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран от 12 марта 2001 г. следует, что в отношении Каспийского моря положения Конвенции по морскому праву, предусматривающие, в частности, право прибрежного государства на внутренние воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону, не действуют.

Российская Федерация в качестве государства – продолжателя СССР (пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации») реализует свои права и обязанности по Договору о торговле и мореплавании между СССР и Ираном от 25 марта 1940 г., из которого следует, что каждая из Договаривающихся Сторон сохраняет за судами своего флага право на ловлю рыбы в водах, омывающих ее берега, до пределов 10 морских миль.

4. В силу части 1 статьи 28.7 КоАП РФ после выявления административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 8.16, частью 2 статьи 8.17 и частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, в случае необходимости может быть проведено административное расследование.

Дела об указанных правонарушениях, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования, во всех случаях подлежат рассмотрению судьями районных судов, а не соответствующими органами или должностными лицами (часть 3 статьи 23.1 КоАП РФ).

5. В целях выполнения предусмотренных статьей 24.1 КоАП РФ задач производства по делам об административных правонарушениях по каждому делу наряду с иными подлежащими выяснению обстоятельствами необходимо устанавливать, какие именно незаконные действия (бездействие) совершены, какие требования нормативных правовых актов нарушены в результате таких действий (бездействия).

6. Исходя из положений федеральных законов от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», необходимыми условиями законного ведения промысла водных биоресурсов (рыболовства) являются получение соответствующих разрешительных документов (в случаях, когда установлена необходимость их получения), выполнение обязанностей и соблюдение предусмотренных законодательством ограничений, обязательных при осуществлении конкретной деятельности в рамках данного вида рыболовства.

С учетом этого невыполнение лицами, осуществляющими рыболовство, одного или нескольких из предусмотренных требований влечет

административную ответственность на основании части 2 статьи 8.16, части 2 статьи 8.17, части 2 статьи 8.37 КоАП РФ.

Статья 1 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» определяет понятие рыболовства не только как деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов, но и в предусмотренных данным Законом случаях, как деятельность по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из этих ресурсов. Так, в соответствии с указанной нормой любительское и спортивное рыболовство представляет собой деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов в целях личного потребления и в рекреационных целях, в то время как промышленное рыболовство – это предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из этих водных биоресурсов.

К нарушениям правил осуществления рыболовства относятся, например:

добыча (вылов) водных биоресурсов без разрешительных документов, если их получение является необходимым условием осуществления этой деятельности, (то есть без разрешения на добычу (вылов), без путевки для осуществления любительского и спортивного рыболовства);

нарушение условий, предусмотренных разрешительным документом на добычу (вылов), в частности несоблюдение целей, указанных в разрешении на добычу (вылов) водных биоресурсов (промышленных, научных, контрольных, рыболовных); добыча (вылов) в районах, не определенных в разрешении, с нарушением установленных сроков, не указанными в разрешении орудиями или способом, в большем количестве, чем предусмотрено разрешением;

несоблюдение установленных запретов (например, в отношении периода, орудий, способов лова, мест добычи (вылова) при осуществлении любительского и спортивного рыболовства);

осуществление рыболовства при отсутствии на судне специальных средств технического контроля, обеспечивающих постоянную автоматическую передачу информации о местоположении судна, и (или) других технических средств контроля, когда оснащение судна такими средствами является обязательным;

отсутствие учета либо ненадлежащий учет водных биоресурсов в промысловом журнале и (или) иных отчетных документах при условии, что законодательством установлена обязанность по ведению таких документов.

7. Действия (бездействие), совершенные в пределах внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации и выразившиеся в несоблюдении или ненадлежащем соблюдении правил добычи (вылова) водных биоресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление рыболовства в этих морских

пространствах, образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 8.17 КоАП РФ.

Объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, образуют действия (бездействие), выразившиеся в несоблюдении или ненадлежащем соблюдении правил добычи (вылова) водных биоресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление рыболовства, за исключением случаев, когда такие действия (бездействие) подлежат квалификации по части 2 статьи 8.17 КоАП РФ.

Квалификации по части 2 статьи 8.37 КоАП РФ подлежат действия (бездействие) лиц, нарушивших правила осуществления рыболовства во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод. Действия (бездействие) лиц, осуществляющих рыболовство в пределах внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации, также могут быть квалифицированы по части 2 статьи 8.37 КоАП РФ, если будет установлено, что указанными лицами нарушены правила добычи (вылова) водных биоресурсов и (или) иные правила осуществления рыболовства, однако водные биоресурсы не обнаружены.

8. В случаях, предусмотренных законодательством, лица, осуществляющие рыболовство, обязаны вести промысловый журнал и другие документы, необходимые для учета водных биоресурсов (например, пунктом 9 части 2 статьи 14⁴ Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», подпунктом 9 пункта 2 статьи 12⁴ Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Правилами рыболовства для Северного, Дальневосточного, Байкальского, Западного, Азово-Черноморского, Волжско-Каспийского, Восточно-Сибирского и Западно-Сибирского рыбохозяйственных бассейнов, утвержденными соответствующими приказами Федерального агентства по рыболовству). Невыполнение такой обязанности названными лицами (за исключением капитана судна в случаях, указанных в части 2 статьи 8.16 КоАП РФ) является одним из признаков объективной стороны составов административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 8.17 и частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ.

Невыполнение капитаном судна, осуществляющего добычу (вылов) водных биоресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и (или) исключительной экономической зоны Российской Федерации, предусмотренных законодательством Российской Федерации обязанностей по ведению промыслового журнала, а равно внесение в него искаженных сведений образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 8.16 КоАП РФ. Если виновные противоправные действия (бездействие), совершенные капитаном судна, осуществляющего добычу (вылов) водных биоресурсов в пределах названных выше морских пространств, выразились не

только в невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей по ведению промыслового журнала, но и в нарушении других правил осуществления рыболовства, то его действия (бездействие) подлежат квалификации по части 2 статьи 8.16 КоАП РФ и либо по части 2 статьи 8.17, либо по части 2 статьи 8.37 КоАП РФ, в зависимости от конкретных обстоятельств дела (режима водных пространств, где совершено административное правонарушение, а также факта обнаружения водных биоресурсов при совершении правонарушения в пределах морских пространств, перечисленных в части 2 статьи 8.17 КоАП РФ).

9. Действующим законодательством о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации предусмотрены особые условия рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности этих народов (далее – традиционное рыболовство).

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации вправе осуществлять традиционное рыболовство в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности в соответствии с правилами рыболовства для отдельных рыбохозяйственных бассейнов в пределах квот добычи (вылова) водных биоресурсов, выделенных субъектам Российской Федерации для обеспечения данного вида рыболовства, с применением традиционных методов добычи (вылова) водных биоресурсов, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность, устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека (статья 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Порядок осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный приказом Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству от 11 апреля 2008 г. № 315).

Территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности федерального, регионального и местного значения образуются на основании решений соответственно Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (статьи 6, 7 и 8 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 8.17 и частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, совершенных лицами, которые утверждают, что они относятся к коренным

малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, необходимо учитывать следующее.

Субъектами, на которых распространяются условия осуществления традиционного рыболовства, являются лица, относящиеся к таким коренным малочисленным народам, и их общины (часть 1 статьи 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). Перечни коренных малочисленных народов Российской Федерации, а также Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации утверждены Правительством Российской Федерации (постановление от 24 марта 2000 г. № 255 с последующими изменениями, распоряжение от 17 апреля 2006 г. № 536-р).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, согласно части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации вправе самостоятельно определить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако заявление указанным лицом о своей принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, само по себе не может повлечь предоставление ему прав на осуществление традиционного рыболовства, если будет установлено, что это лицо не восприняло язык, национальную культуру, традиционные образ жизни и хозяйственную деятельность данной этнической общности.

10. Санкцией части 2 статьи 8.17 КоАП РФ предусмотрено назначение административного штрафа в размере, кратном стоимости водных биоресурсов, явившихся предметом административного правонарушения.

Стоимость таких ресурсов должна определяться на момент окончания или пресечения административного правонарушения на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены, либо исходя из рыночной стоимости биоресурсов (в частности, с учетом данных, полученных от рыбодобывающих предприятий, торгово-промышленных палат). В случае необходимости стоимость биоресурсов может быть определена на основании заключения эксперта (пункт 1 части 1 статьи 3.5, части 1 и 2 статьи 27.11 КоАП РФ).

Если правонарушитель произвел продукцию из водных биоресурсов, явившихся предметом административного правонарушения, размер штрафа следует исчислять исходя из стоимости биоресурсов, как это предусмотрено санкцией части 2 статьи 8.17 КоАП РФ, а не из стоимости произведенной продукции.

В материалах дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 8.17 КоАП РФ, должны содержаться сведения, позволяющие определить стоимость водных биоресурсов. При отсутствии таких данных судья при подготовке дела к рассмотрению согласно пункту 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ вправе возвратить протокол и иные материалы в орган или должностному лицу, составившим протокол.

11. За совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 8.17 КоАП РФ, наряду с основным наказанием в виде штрафа установлена возможность назначения дополнительного наказания в виде конфискации судна, других орудий совершения административного правонарушения, а за административные правонарушения, предусмотренные частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, дополнительное наказание в виде конфискации может быть назначено лишь в случае нарушения правил добычи (вылова) водных биоресурсов и в отношении тех орудий, которые использовались при незаконной добыче (вылове).

При обсуждении вопроса о назначении конфискации, предусмотренной частью 2 статьи 8.17 и частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, следует учитывать общие правила назначения административного наказания, установленные статьей 4.1 КоАП РФ.

Выводы о необходимости применения конфискации либо о неприменении ее к виновному лицу должны быть мотивированы судьей в постановлении о привлечении лица к административной ответственности.

При этом следует иметь в виду, что в силу части 2 статьи 3.7 КоАП РФ конфискация дозволенных орудий рыболовства не может быть применена к правонарушителям – физическим лицам (как имеющим, так и не имеющим статуса индивидуального предпринимателя), если на основании имеющихся в материалах дела фактических данных, а также представленных в судебное заседание доказательств будет установлено, что рыболовство для этих лиц является основным законным источником средств к существованию.

12. К судам, которые следует признавать орудиями совершения административного правонарушения, относятся любые самоходные и несамоходные плавучие сооружения (в том числе, резиновые лодки), если они применялись при совершении противоправных виновных действий (бездействия), за которые установлена административная ответственность (в частности, при незаконной добыче (вылове) водных биоресурсов, а в определенных для отдельных видов рыболовства случаях также при приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранении и выгрузке уловов водных биоресурсов, при незаконном производстве продукции из водных биоресурсов).

К судам, которые следует признавать орудиями добычи (вылова) водных биоресурсов, относятся лишь те плавучие сооружения, которые применялись при незаконной добыче (вылове) водных биоресурсов.

13. Находящиеся в противоправном владении правонарушителя водные биоресурсы, а также продукты их переработки подлежат изъятию на основании части 3 статьи 3.7 КоАП РФ и статьи 54 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

14. Обсуждая вопрос о малозначительности административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 8.17 или частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, следует выяснять, в какой мере совершенные противоправные действия (бездействие) влияют на сохранение водных биоресурсов.

В этих целях, в частности необходимо учитывать:

предмет административного правонарушения, если таковой имеется (разрешен ли данный вид биоресурсов к добыче (вылову), запрещен либо ограничен на момент совершения административного правонарушения, а также количество незаконно добытых (выловленных) биоресурсов);

примененные правонарушителем орудия, способы рыболовства (являлись ли они запрещенными либо не разрешенными или ограниченными к применению в момент совершения административного правонарушения в данном месте либо данными лицами);

место совершения административного правонарушения (относится ли оно к районам, где рыболовство запрещено либо ограничено, или отнесено к объектам общего пользования).

15. При рассмотрении дел данной категории судьям следует принимать меры к выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (статья 24.1 КоАП РФ), и в случае установления таких причин и условий направлять в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления о необходимости принятия мер по их устранению (статья 29.13 КоАП РФ).

Председатель Верховного Суда
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Секретарь Пленума, судья
Верховного Суда
Российской Федерации

В.В. Дорошков