



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-807

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

30 ноября 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Гончаровой Н.Ю.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Родовой общины коренных малочисленных народов Севера «Айи» о признании недействующими абзацев пятого и девятого подпункта 4 пункта 26 Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утверждённого приказом Федерального агентства по рыболовству от 10 ноября 2020 г. № 596,

установил:

приказом Федерального агентства по рыболовству (далее также – Росрыболовство) от 10 ноября 2020 г. № 596 утверждён Административный регламент Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование (далее – Административный регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 22 марта 2021 г., регистрационный номер 62835, и опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 23 марта 2021 г.

Согласно подпункту 4 пункта 26 Административного регламента установлено, что основанием для отказа в предоставлении государственной услуги для осуществления традиционного рыболовства является отсутствие у

общины малочисленных народов, подавшей заявку на предоставление в пользование анадромных видов рыб, предоставленного в пользование рыболовного участка для осуществления традиционного рыболовства (в отношении анадромных видов рыб) по месту регистрации общины в месте традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности общины, в соответствии с Перечнем мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утверждённым распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р (далее – Перечень мест, утверждённый распоряжением № 631-р) (абзац пятый), а также отсутствие регистрации у заявителя – представителя малочисленных народов или общины малочисленных народов в месте расположения района добычи (вылова) водных биоресурсов, указанного в заявке, и (или) в том случае, когда месторасположение района добычи (вылова) водных биоресурсов, указанного в заявке, не относится к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в соответствии с Перечнем мест, утверждённым распоряжением № 631-р (абзац девятый).

Родовая община коренных малочисленных народов Севера «Айи» (далее также – Община), зарегистрированная в Ульчском муниципальном районе Хабаровского края и имеющая действующие договоры о выделении рыбопромысловых участков в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности в том числе на территории Охотского и Тугуро-Чумиканского районов Хабаровского края, являющаяся добровольным объединением физических лиц по национальности ульчи, созданная в целях сохранения традиционного образа жизни в исконной среде обитания, защиты прав и законных интересов своих членов, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими со дня принятия абзацев пятого и девятого подпункта 4 пункта 26 Административного регламента, ссылаясь на то, что оспариваемые положения противоречат статье 69 Конституции Российской Федерации, пункту 6 части 1 статьи 2, статьям 16, 25, 29¹, части 1 статьи 31, части 4 статьи 33³ Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», нарушают право Общины на осуществление традиционной хозяйственной деятельности – рыболовства, а также права членов названной организации на свободу перемещения, выбора места жительства и ведение традиционного образа жизни.

В обоснование заявленных требований указано, что Амурское территориальное управление Росрыболовства со ссылкой на положения абзацев пятого и девятого подпункта 4 пункта 26 Административного регламента отклонило заявку административного истца о предоставлении в 2021 г. в пользование водных биологических ресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности в связи с тем, что Община не зарегистрирована на территории

Охотского и Тугуро-Чумиканского районов Хабаровского края, где ей предоставлены рыбопромысловые участки.

По мнению административного истца, в результате применения указанных норм он был лишён возможности получения водных биологических ресурсов, необходимых для традиционного питания и хозяйствования, на основании действующих договоров о выделении рыбопромысловых участков.

В письменных возражениях на административное исковое заявление Росрыболовство и заинтересованное лицо Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее также – Минсельхоз России) указали, что Административный регламент разработан и утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в установленном законом порядке, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают права и законные интересы административного истца.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве заявило о рассмотрении административного искового заявления по существу без участия его представителя, указав на то, что оспариваемый в части нормативный правовой акт принят в пределах предоставленных Росрыболовству полномочий.

В судебном заседании представители административного истца Якель Ю.Я. и Крапивин Э.А. поддержали административное исковое заявление.

Представитель Росрыболовства Румянцева М.А. и представитель Минсельхоза России Самсонов Н.В. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав объяснения представителей Родовой общины коренных малочисленных народов Севера «Айи» Якель Ю.Я. и Крапивина Э.А., возражения представителя Росрыболовства Румянцевой М.А., представителя Минсельхоза России Самсонова Н.В., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей необходимым удовлетворить заявленные требования, Верховный Суд Российской Федерации находит, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (часть 1 статьи 1).

В силу части 1 статьи 12, части 1 статьи 13 названного федерального закона предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами. Разработку проекта административного регламента осуществляет орган, предоставляющий государственную услугу.

Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, закреплено, что регламент разрабатывается и утверждается органом, предоставляющим государственные услуги, если иное не установлено федеральными законами (пункт 2).

Согласно пункту 1 Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444, Росрыболовство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в том числе по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также аквакультуры (рыбоводства), производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в отношении морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота. Федеральное агентство по рыболовству находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (пункт 2 данного положения).

Таким образом, Административный регламент утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Порядок принятия нормативного правового акта, а также требования к его государственной регистрации и опубликованию соблюдены, что не оспаривается административным истцом.

Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов (преамбула).

Абзацем первым пункта 1 статьи 1 указанного федерального закона предусмотрено, что коренными малочисленными народами Российской Федерации являются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие в Российской

Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

В силу абзаца второго пункта 1 статьи 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации по предложению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной национальной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной национальной политики.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255 утверждён Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, согласно которому улчи отнесены к коренным малочисленным народам Российской Федерации, проживающим на территории Хабаровского края.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р утверждён перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

В соответствии с названными перечнями к таким местам в Хабаровском крае отнесены, в частности, городской округ Хабаровск, Охотский муниципальный район, Тугуро-Чумиканский муниципальный район, Ульчский муниципальный район, а одним из видов традиционной хозяйственной деятельности является рыболовство (в том числе морской зверобойный промысел) и реализация водных биологических ресурсов.

Лица, относящиеся к малочисленным народам, в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов имеют в том числе право пользоваться льготами по природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (пункт 4 части 2 статьи 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»).

Пунктом 6 части 1 статьи 2 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» установлено, что одним из принципов законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов является учёт интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности населения.

В силу пункта 7 части 1 статьи 16 названного федерального закона одним из видов рыболовства является рыболовство в целях обеспечения ведения

традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Согласно статье 25 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется лицами, относящимися к указанным народам, и их общинами с предоставлением рыболовного участка или без его предоставления (часть 1); рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации без предоставления рыболовного участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов (часть 2).

Статьёй 33² Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусмотрено, что для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации принимается решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование (пункт 4 части 1).

В соответствии с пунктом 3 Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 765, предоставление водных биоресурсов в пользование для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется на основании решений, принимаемых территориальными органами Федерального агентства по рыболовству в отношении водных биоресурсов внутренних морских вод Российской Федерации, территориального моря Российской Федерации, а также анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб, и решений, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении водных биоресурсов внутренних вод Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации.

Анализ приведённого правового регулирования позволяет сделать вывод о том, что установленный действующим законодательством для названной категории лиц порядок рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности характеризуется особым правовым режимом.

Право на предусмотренное поименованными нормами рыболовство может быть реализовано как индивидуально, так и коллективно, то есть общинами коренных малочисленных народов. Эти общины в силу пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» представляют собой формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, промыслов и культуры.

Такое право возникает у названной категории лиц в силу самой принадлежности их к коренным малочисленным народам Российской Федерации, для которых традиционный образ жизни и осуществление традиционной хозяйственной деятельности, в том числе рыболовства, выступают основой существования и самобытности.

Следовательно, осуществление традиционного рыболовства коренными малочисленными народами, объединениями этих народов и лицами, относящимися к этим народам, связано с их национальной принадлежностью, а также местом проживания в определённых районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и приравненных к ним областях.

При этом федеральным законодателем возможность реализации коренными малочисленными народами, объединениями этих народов и лицами, относящимися к этим народам, права на осуществление традиционной хозяйственной деятельности, включая рыболовство, не поставлена в зависимость от наличия либо отсутствия у таких лиц регистрации в определённых районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе определённых муниципальных образованиях согласно Перечню мест, утверждённому распоряжением № 631-р.

Иное означало бы, что при решении вопроса о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование коренным малочисленным народам, объединениям этих народов и лицам, относящимся к этим народам, имеет место формальный подход, в результате которого осуществление указанными лицами традиционной хозяйственной деятельности ограничивается исключительно территорией муниципального образования, в котором такие лица зарегистрированы, что, в свою очередь, означает игнорирование установленных законом гарантий для указанной категории лиц и создание необоснованных препятствий в ведении традиционной хозяйственной деятельности при наличии объективно подтверждённой связи с данными территориями, традиционным образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью.

В связи с этим подлежат отклонению доводы административного ответчика и Минсельхоза России о том, что место осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов,

объединений этих народов и лиц, относящихся к этим народам, связано с территорией конкретного муниципального образования.

При этом следует учесть, что административным ответчиком не оспаривается факт нахождения Общины и проживания её членов в муниципальных образованиях согласно Перечню мест, утверждённому распоряжением № 631-р.

Ссылка Росрыболовства и Минсельхоза России на абзац третий подпункта «г» пункта 2 Административного регламента, предусматривающего, что заявителями получателя государственной услуги на предоставление водных биологических ресурсов в пользование для осуществления традиционного рыболовства являются физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, и их общины, зарегистрированные по месту традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в соответствии с Перечнем мест, утверждённым распоряжением № 631-р, не имеет правового значения ввиду того, что данное положение является частью оспариваемого нормативного правового акта и они имеют одинаковую юридическую силу.

При изложенных обстоятельствах абзацы пятый и девятый подпункта 4 пункта 26 Административного регламента подлежат признанию не действующими со дня вступления решения суда в законную силу в той мере, в какой они исключают возможность принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в случае, если предоставленный в пользование рыболовный участок для осуществления традиционного рыболовства (в отношении анадромных видов рыб) расположен не по месту регистрации общины в месте традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, а также в случае отсутствия у представителя малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации или общины этих народов регистрации в месте расположения района добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

В остальной части оспариваемые нормы Административного регламента не входят в противоречие с действующим законодательством, поэтому оснований для признания их не действующими полностью не имеется. В связи с этим требование административного истца в названной части не подлежит удовлетворению.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты.

Признание оспариваемого нормативного положения с указанной, а не более ранней даты не может являться препятствием для защиты тех прав, которые административный истец считает нарушенными, исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой в конкретном деле нормативный правовой акт в части, признанной не соответствующей иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяться не может – вне зависимости от того, с какого момента он признан недействующим (постановление от 6 июля 2018 г. № 29-П).

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления административным истцом уплачена государственная пошлина в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей согласно чеку-ордеру от 9 сентября 2021 г. (операция 4934). Данные судебные расходы подлежат взысканию с Федерального агентства по рыболовству в пользу административного истца.

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

решил:

административное исковое заявление Родовой общины коренных малочисленных народов Севера «Айи» удовлетворить частично.

Признать не действующими со дня вступления решения суда в законную силу абзацы пятый и девятый подпункта 4 пункта 26 Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утверждённого приказом Федерального агентства по рыболовству от 10 ноября 2020 г. № 596, в той мере, в какой они исключают возможность принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в случае, если предоставленный в пользование рыболовный участок для осуществления традиционного рыболовства (в отношении анадромных видов рыб) расположен не по месту регистрации общины в месте традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, а также в случае отсутствия у представителя малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации или общины этих народов регистрации в месте расположения района добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором был опубликован оспоренный в части нормативный правовой акт.

Взыскать с Федерального агентства по рыболовству в пользу Родовой общины коренных малочисленных народов Севера «Айи» расходы по уплате государственной пошлины в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов