

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-18

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

1 марта 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Манохиной Г.В.,  
Зайцева В.Ю.,  
Ксенофонтовой Н.А.  
Шолгиной Н.И.  
Засеевой Э.С.

при секретаре  
с участием прокурора

рассмотрела 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, утвержденного приказом Федерального агентства по рыболовству от 10 ноября 2020 г. № 596,

по апелляционной жалобе Родовой общины коренных малочисленных народов Севера «Айи» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2021 г. по делу № АКПИ21-807, которым административное исковое заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя административного истца Якель Ю.Я., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения представителя Федерального агентства по рыболовству Румянцевой М.А., представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации

Самсонова Н.В. против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Федерального агентства по рыболовству (далее также – Росрыболовство) от 10 ноября 2020 г. № 596, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 22 марта 2021 г., регистрационный номер 62835, и размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 23 марта 2021 г., утвержден Административный регламент Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование (далее – Регламент, государственная услуга соответственно).

Раздел II «Стандарт предоставления государственной услуги» Регламента содержит подраздел «Исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги», состоящий из пунктов 26, 27. В пункте 26 приведены основания для отказа в предоставлении государственной услуги для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях (подпункт 1); для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях (подпункт 2); для осуществления рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства) (подпункт 3); для осуществления традиционного рыболовства (подпункт 4).

К одним из оснований для отказа в предоставлении государственной услуги для осуществления традиционного рыболовства подпункт 4 пункта 26 Регламента относит 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, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р (далее – Перечень) (абзац пятый); 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 (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 абзацев пятого и девятого подпункта 4 пункта 26 Регламента не действующими со дня принятия. Как указал административный истец, оспариваемые положения противоречат статье 69 Конституции Российской Федерации, пункту 6 части 1 статьи 2, статьям 16, 25, 29<sup>1</sup>, части 1 статьи 31, части 4 статьи 33<sup>3</sup> 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 ее членов на свободу перемещения, выбора места жительства и ведение традиционного образа жизни.

В обоснование заявленного требования отмечено, что Амурское территориальное управление Росрыболовства, ссылаясь на данные абзацы, отклонило заявку Общины о предоставлении в 2021 г. в пользование водных биологических ресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности ввиду отсутствия у нее регистрации на территории Охотского и Тугуро-Чумиканского районов Хабаровского края, где ей предоставлены рыбопромысловые участки. Вследствие этого Община лишена возможности получить водные биологические ресурсы для традиционного питания и хозяйствования на основании действующих договоров о выделении рыбопромысловых участков.

Росрыболовство и привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) указали, что Регламент принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в установленном законом порядке, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы административного истца.

Заинтересованное лицо Минюст России в отзыве на административный иск полагал, что оспариваемый нормативный правовой акт разработан уполномоченным государственным органом в пределах предоставленной компетенции.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2021 г. административное исковое заявление удовлетворено частично: абзацы пятый и

девятый подпункта 4 пункта 26 Регламента признаны 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 (далее – народы Севера) 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 народов Севера или общины этих народов регистрации в месте расположения района добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

Административный истец подал апелляционную жалобу, в которой просит данное решение изменить в части даты признания абзацев пятого и девятого подпункта 4 пункта 26 Регламента частично недействующими и признать их не действующими в приведенной выше части со дня принятия. По мнению Общины, при вынесении решения суд неправильно применил нормы материального и процессуального права, гарантирующие административному истцу возможность восстановления нарушенного права и получение компенсаций в связи с принятием и применением признанных судом незаконными положений нормативного правового акта; признание Регламента частично не действующим со дня принятия имеет принципиальное значение для восстановления нарушенных прав Общины.

В отзывах на апелляционную жалобу Росрыболовство и Минсельхоз России просили отказать в ее удовлетворении, как необоснованной. Вопрос о том, с какой даты оспариваемые положения подлежат признанию недействующими, решен судом с учетом обстоятельств дела, а также правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в постановлении от 6 июля 2018 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Альбатрос».

В возражениях на апелляционную жалобу Минюст России поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, и просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и изменения обжалуемого решения суда не находит.

Проанализировав нормы Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (часть 1 статьи 1, часть 1 статьи 12, часть 1 статьи 13), Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением

Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (пункт 2), Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 (пункт 1), суд первой инстанции правомерно пришел к выводу о наличии у Росрыболовства полномочий на утверждение Регламента. Несоблюдения порядка принятия, государственной регистрации и опубликования оспариваемого нормативного правового акта не установлено.

В решении подробно приведены положения правовых актов, регулирующих рассматриваемые отношения: Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (преамбула, абзацы первый – второй пункта 1, пункт 4 статьи 1, пункт 4 части 2 статьи 8); Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255; Перечня; перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р; Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (пункт 6 части 1 статьи 2, пункт 7 части 1 статьи 16, части 1, 2 статьи 25, пункт 4 части 1 статьи 33<sup>2</sup>); Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 765 (пункт 3).

На основе надлежащего анализа данных положений суд пришел к верным выводам о том, что установленный действующим законодательством для народов Севера, объединений этих народов и лиц, относящихся к указанным народам, порядок рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности характеризуется особым правовым режимом; осуществление традиционного рыболовства названными народами, объединениями и лицами связано с их национальной принадлежностью, а также местом проживания в определенных 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 них регистрации в определенных районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе определенных муниципальных образованиях согласно Перечню. Иное означало бы, как обоснованно отмечено в обжалуемом судебном акте, 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 подтвержденной связи с данными территориями, традиционным образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью.

Статья 215 «Решение суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в пункте 1 части 2 закрепляет, что 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 признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты. Часть 4 поименованной статьи обязывает указать в резолютивной части такого решения суда на удовлетворение административного иска полностью или в части и на признание оспариваемого нормативного правового акта не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты.

С учетом изложенного суд первой инстанции правомерно признал абзацы пятый и девятый подпункта 4 пункта 26 Регламента не действующими в той мере, в какой они исключают возможность принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование общинам народов Севера 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 народов Севера или общины этих народов регистрации в месте расположения района добычи (вылова) водных биологических ресурсов со дня вступления решения суда в законную силу.

Признание оспариваемых предписаний не действующими не со дня принятия, как просил административный истец, а со дня вступления решения суда в законную силу, каким-либо нормам материального и процессуального права, как ошибочно он полагает в апелляционной жалобе, не противоречит.

Ссылка Общины на то, что определенная судом дата признания Регламента частично недействующим препятствует восстановлению ее нарушенных прав, не соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 6 июля 2018 г. № 29-П и приведенной в обжалуемом судебном решении, о том, что 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. Суд первой инстанции правильно исходил из того, что признание оспариваемых нормативных положений не действующими с указанной, а не более ранней даты не может являться препятствием для защиты тех прав, которые административный истец считает нарушенными.

Доводов, которые бы свидетельствовали о незаконности решения в обжалуемой части, апелляционная жалоба не содержит.

Выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального и процессуального права, доводам Общины, имеющим правовое значение для разрешения настоящего дела, судом дана верная оценка, нарушений процессуального законодательства, влекущих изменение решения суда в апелляционном порядке, не допущено.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**


решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Родовой общины коренных малочисленных народов Севера «Айи» – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



Н.А. Ксенофонтова