



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-412

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 ноября 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Вавилычевой Т.Ю.

при секретаре  
с участием прокурора

Шолгиной Н.И.  
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Замиралова Виктора Викторовича о признании частично недействующим абзаца седьмого пункта 2 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,

по апелляционным жалобам Федерального агентства по рыболовству, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2023 г. по делу № АКПИ23-524, которым административное исковое заявление Замиралова В.В. удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителей Федерального агентства по рыболовству Григорян А.К., Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Олесько Б.В., поддержавших апелляционные жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционные жалобы необоснованными, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

Федеральное агентство по рыболовству (далее также – Росрыболовство) приказом от 10 ноября 2020 г. № 596 утвердило Административный регламент Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование (далее – Регламент).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 22 марта 2021 г., регистрационный номер 62835, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 23 марта 2021 г.

Регламентом в пункте 2 предусмотрено, что заявителями на получение государственной услуги являются лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – малочисленные народы), планирующие осуществление рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов (далее – традиционное рыболовство), в соответствии с Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255, перечнем коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённым распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 г. № 536-р, 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 также – Перечень мест, утверждённый распоряжением № 631-р), и их общины, зарегистрированные в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», а также законные представители (опекуны, попечители, родители, в том числе приёмные) лиц, относящихся к малочисленным народам, в случаях, когда указанные лица не в состоянии самостоятельно реализовать своё право на осуществление традиционного рыболовства, в отношении водных биоресурсов внутренних морских вод Российской Федерации, территориального моря Российской Федерации, а также анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб (подпункт «г»).

Согласно пункту 2 Регламента указанные в подпункте «г» названного пункта лица, относящиеся к малочисленным народам, должны постоянно проживать в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, вести традиционный образ жизни, осуществлять традиционную хозяйственную деятельность и заниматься традиционными промыслами (абзац седьмой, действует в редакции приказа Росрыболовства от 28 сентября 2022 г. № 572).

Замиралов В.В., являясь представителем коренного малочисленного народа Севера, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим абзаца седьмого пункта 2 Регламента в той части, в которой он признаёт необходимым указанным в подпункте «г» пункта 2 Регламента лицам постоянно проживать в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в соответствии с Перечнем мест, утверждённым распоряжением № 631-р.

В обоснование заявленного требования административный истец указал, что оспариваемое положение противоречит частям 1, 3 статьи 33<sup>2</sup> Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве), пунктам 3, 13, 15 Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 765 (далее – Правила, утверждённые постановлением № 765), и нарушает его право на получение водных биологических ресурсов для осуществления традиционного рыболовства. По его мнению, Росрыболовство в нарушение приведённых норм действующего законодательства расширило перечень требований к заявителю, дополнив его обязательным условием постоянно проживать в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Нарушение своих прав и законных интересов Замиралов В.В. связывает с тем, что Охотским территориальным управлением Росрыболовства ему отказано в предоставлении водных биологических ресурсов в пользование для осуществления традиционного рыболовства в 2023 г. на основании в том числе оспариваемого положения Регламента, поскольку он не проживает по месту традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в соответствии с Перечнем мест, утверждённым распоряжением № 631-р.

Росрыболовство и привлечённое к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) возражали против удовлетворения административного искового заявления Замиралова В.В., указав, 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.

Минюст России в письменном отзыве на административный иск полагал, что оспариваемый в части нормативный правовой акт разработан уполномоченным органом исполнительной власти в пределах предоставленной компетенции; требования административного истца не обоснованы и удовлетворению не подлежат.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2023 г. административное исковое заявление Замиралова В.В. удовлетворено. Признан не действующим со дня вступления решения суда в законную силу абзац седьмой пункта 2 Регламента в той мере, в какой данное нормативное положение в системе действующего правового регулирования не предусматривает возможности получения государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование лицом, которое является представителем одного из коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, если такое лицо не проживает постоянно в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этого народа, но сохраняет объективно подтверждённую связь с данными территориями, с традиционным образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью своих предков, в том числе осуществляет в указанных местах традиционную хозяйственную деятельность в дополнение к основной деятельности по месту постоянного проживания.

Не согласившись с таким решением, Росрыболовство и Минсельхоз России подали апелляционные жалобы, в которых просят указанное решение отменить; в удовлетворении административного искового заявления Замиралова В.В. отказать в полном объёме.

Росрыболовство в апелляционной жалобе, ссылаясь на неправильное определением судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для данного дела, полагает, что требования абзаца седьмого пункта 2 Регламента соответствуют положениям части 1 статьи 3 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее – Закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ), а также Закона о рыболовстве, предусматривающих, что приоритетное право на пользование природными ресурсами возникает лишь у лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов. В связи с чем, по его мнению, осуществление традиционного рыболовства представителями коренных малочисленных народов связано с их национальной принадлежностью, а также местом постоянного проживания в соответствии с Перечнем мест, утверждённым распоряжением № 631-р.

В жалобе административный ответчик указал на то, что местом постоянного проживания Замиралова В.В. является г. Магадан, который в Перечень мест, утверждённый распоряжением № 631-р, не включён.

Заинтересованное лицо Минсельхоз России в апелляционной жалобе, считая решение суда первой инстанции незаконным и необоснованным, указало, что действующее законодательство не содержит норм, предусматривающих возможность предоставления государственной услуги по предоставлению водных биологических ресурсов в пользование лицам, которые являются представителями коренных малочисленных народов

Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но не проживают в местах традиционного проживания и осуществления традиционной хозяйственной деятельности этих народов. Полагает, что выводы суда первой инстанции о наличии у административного истца права на получение такой услуги основаны на неправильном применении норм материального права, не соответствуют фактическим обстоятельствам дела и действующему законодательству.

В отзыве на апелляционные жалобы Минюст России поддержал позицию, изложенную в жалобах административными ответчиками. Просил рассмотреть апелляционные жалобы без участия своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для их удовлетворения и отмены решения суда не находит.

Исходя из положений 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (пункт 2), действовавших на время принятия Регламента (аналогичные положения этого пункта содержатся в действующем в настоящее время пункте 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228), Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 (пункты 1, 7), суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о наличии у Росрыболовства полномочий на утверждение оспариваемого в части Регламента. Несоблюдения порядка принятия, государственной регистрации и опубликования оспариваемого нормативного правового акта не установлено. Кроме того, указанные обстоятельства были проверены и подтверждены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2021 г. № АКПИ21-807.

Законом о гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ установлено, 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 (абзац первый пункта 1 статьи 1).

Под традиционным образом жизни понимается исторически сложившийся способ жизнеобеспечения этих народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения

обычаев и верований, а под исконной средой их обитания – исторически сложившийся ареал, в пределах которого эти народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни (пункты 2 и 3 статьи 1 данного федерального закона).

Согласно части 1 статьи 3 названного закона его действие распространяется на лиц, относящихся к малочисленным народам, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами, а также на лиц, которые относятся к малочисленным народам, постоянно проживают в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов и для которых традиционная хозяйственная деятельность и занятие традиционными промыслами являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления.

Статьёй 7<sup>1</sup> указанного закона закреплено, что уполномоченный орган осуществляет учёт лиц, относящихся к малочисленным народам, и формирует список лиц, относящихся к малочисленным народам (абзац первый пункта 1). Органы государственной власти, органы местного самоуправления и государственные внебюджетные фонды используют сведения, содержащиеся в списке, для обеспечения реализации социальных и экономических прав лиц, относящихся к малочисленным народам, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и не вправе требовать представления лицами, относящимися к малочисленным народам, документов, содержащих сведения об их национальности (абзац второй пункта 1).

На основании пункта 4 части 2 статьи 8 Закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ 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.

В соответствии с Законом о рыболовстве 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 (пункт 6 части 1 статьи 2).

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 (пункт 7 части 1 статьи 16).

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; 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 (части 1, 2 статьи 25).

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 статьи 33<sup>2</sup>).

Правилами, утверждёнными постановлением № 765, предусмотрено, что 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 (пункт 3).

Из содержания приведённых норм действующего законодательства следует и правильно указано судом в решении, что для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации порядок рыболовства в целях ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности характеризуется особым правовым режимом, в рамках которого право на предусмотренное указанными положениями осуществление традиционного рыболовства у названной категории лиц связано с их национальной

принадлежностью, а также местом традиционного проживания таких народов в определённых районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и приравненных к ним областях.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 5 июля 2021 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и части 1 статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.Ф. Данилова», проживание вне мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренного малочисленного народа само по себе не свидетельствует о том, что представитель этого народа прекратил данный статус или иным образом утратил этническую и культурную связь со своим народом и территориями, на которых тот проживает. Поэтому часть 1 статьи 3 Закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ не может рассматриваться как в любом случае исключая представителя коренного малочисленного народа из числа лиц, на которых распространяются гарантии, предусмотренные данным федеральным законом, в том числе в области традиционного природопользования, лишь на основании того, что он не проживает в указанных местах постоянно.

Конституционный Суд Российской Федерации в данном постановлении отметил, что часть 1 статьи 3 Закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ не исключает распространения гарантий, предусмотренных названным законом и касающихся возможности ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, на гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу, но не проживающего постоянно в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этого народа, и предполагает учёт иных обстоятельств, свидетельствующих о сохранении объективно подтверждённой связи такого гражданина с указанными местами, с традиционным образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью соответствующего коренного малочисленного народа.

На основе надлежащего анализа приведённых положений действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения, учитывая приведённую правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что возможность реализации лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, права на осуществление традиционной хозяйственной деятельности, включая рыболовство, не поставлена действующим законодательством в зависимость от постоянного места проживания в определённых районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Федерации, в том числе определённых муниципальных образованиях согласно Перечню мест, утверждённому распоряжением № 631-р. Иное означало бы, как обоснованно указано в обжалуемом судебном акте, что при решении вопроса о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование лицам из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации имеет место формальный подход к реализации такого права, 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.

При таких данных суд первой инстанции, руководствуясь пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правомерно признал абзац седьмой пункта 2 Регламента не действующим со дня вступления решения в законную силу в той мере, в какой данное нормативное положение в системе действующего правового регулирования не предусматривает возможности получения государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование лицом, которое является представителем одного из коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, если такое лицо не проживает постоянно в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этого народа, но сохраняет объективно подтверждённую связь с данными территориями, с традиционным образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью своих предков, в том числе осуществляет в указанных местах традиционную хозяйственную деятельность в дополнение к основной деятельности по месту постоянного проживания.

Доводы Росрыболовства, Минсельхоза России в апелляционных жалобах о соответствии оспариваемого положения Регламента требованиям действующего законодательства о гарантиях прав коренных малочисленных народов, о рыболовстве, устанавливающим условие об обязательном проживании лиц, отнесённых к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в местах их традиционного проживания и осуществления традиционной хозяйственной деятельности; об отсутствии у административного истца права на получение государственной поддержки в виде предоставления государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биоресурсов для осуществления рыболовства в связи с тем, что он проживает в г. Магадане, который в Перечень мест, утверждённый распоряжением № 631-р, не включён, ошибочны, так как приведены административными ответчиками без учёта правовой позиции Конституционного Суда Российской

Федерации, выраженной в указанном выше постановлении от 5 июля 2021 г. № 32-П.

Конституционный Суд Российской Федерации в названном постановлении указал на то, что требование о проживании в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности в качестве одного из условий распространения на гражданина гарантий, предусмотренных действующим законодательством, если его понимать сугубо формально, препятствует распространению таких гарантий на тех представителей коренных малочисленных народов, которые хотя и не проживают постоянно в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности соответствующих народов, тем не менее сохраняют устойчивую, объективную и верифицируемую связь с этими территориями. Такая связь может, в частности, выражаться в осуществлении гражданином традиционной хозяйственной деятельности на территориях традиционного расселения своих предков, в его продолжительном и регулярном пребывании на этих территориях в целях поддержания и сохранения исторического опыта предков в области природопользования, самобытной социальной организации, самобытной культуры, обычаев и верований. При этом надлежит принимать во внимание, что традиционная хозяйственная деятельность не ограничивается исключительно сферой природопользования и согласно Перечню видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р) может также представлять собой художественные промыслы и народные ремесла, строительство национальных традиционных жилищ и других построек, необходимых для осуществления традиционных видов хозяйственной деятельности.

Согласно пункту 2 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2021 г. № 32-П конституционно-правовой смысл части 1 статьи 3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», выявленный в данном постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

Вопреки утверждениям в апелляционных жалобах обстоятельства, имеющие значение для разрешения данного административного дела, судом определены правильно, а выводы, изложенные судом в решении, сделаны на основе тщательного анализа норм действующего федерального законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения, при правильном их толковании.

Доводов, которые бы свидетельствовали о незаконности обжалуемого решения, апелляционные жалобы не содержат.

Обжалуемое решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

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

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2023 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Федерального агентства по рыболовству, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Т.Ю. Вавилычева