



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-524

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

4 сентября 2023 г.

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

рассмотрев 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,

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

В силу подпункта «г» пункта 2 Регламента 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 – 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.

Согласно абзацу седьмому пункта 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 пункта 2 Регламента действует в редакции приказа Росрыболовства от 28 сентября 2022 г. № 572, зарегистрированного в Минюсте России 7 ноября 2022 г., регистрационный номер 70825, и размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 7 ноября 2022 г.

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 Административного регламента лицам постоянно проживать в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в соответствии с Перечнем мест, утверждённым распоряжением № 631-р, ссылаясь на то, что оспариваемое положение противоречит Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Правилам подготовки и принятия решения о

предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 765, нарушает его право на получение водных биологических ресурсов для осуществления традиционного рыболовства.

В обоснование заявленного требования указано, что Охотским территориальным управлением Росрыболовства Замиралову В.В. отказано в предоставлении водных биологических ресурсов в пользование для осуществления традиционного рыболовства в 2023 г. на основании требований, установленных в том числе абзацем седьмым пункта 2 Регламента, а именно в связи с тем, что заявитель не проживает по месту традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в соответствии с Перечнем мест, утверждённым распоряжением № 631-р.

По мнению административного истца, Федеральное агентство по рыболовству расширило перечень требований к заявителю, дополнив его требованием постоянно проживать в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, поскольку таких правовых оснований не содержат ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

В письменных возражениях на административное исковое заявление Росрыболовство и заинтересованное лицо Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее также – Минсельхоз России) указали, что Регламент разработан и утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в установленном законом порядке, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает 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.

Административный истец, надлежащим образом извещённый о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явился, письменно просил рассмотреть дело в его отсутствие.

В судебном заседании представитель Росрыболовства Румянцева М.А. и представитель Минсельхоза России Олесько Б.В. возражали против удовлетворения административного иска.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие представителя.

Обсудив доводы административного истца Замиралова В.В., выслушав объяснения представителя Федерального агентства по рыболовству Румянцевой М.А., представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Олесько Б.В., обсудив письменный отзыв Министерства

юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым удовлетворить заявленное требование, 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 (действовавшими на момент принятия Регламента), закреплено, что регламент разрабатывается и утверждается органом, предоставляющим государственные услуги, если иное не установлено федеральными законами (пункт 2). Аналогичная норма содержится в настоящее время в пункте 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228.

Согласно пункту 1 Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 (далее – Положение), 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 Положения).

Пунктом 7 Положения закреплено, что Росрыболовство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Предоставление водных биоресурсов в пользование для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях, рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства) производится на основании решения, принимаемого Федеральным агентством по рыболовству. 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 (пункты 2 и 3 Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 765).

Таким образом, 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. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2021 г. № АКПИ21-807.

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. 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).

Из части 1 статьи 3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» следует, что его действие распространяется на лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами, а также на лиц, которые относятся к этим народам, постоянно проживают в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих 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.

Приведённое законоположение допускает применительно к рассматриваемой ситуации осуществление традиционной хозяйственной деятельности наряду с иными видами деятельности, которые по его смыслу выступают в качестве основного источника жизнеобеспечения конкретного гражданина.

Федеральным законом от 6 февраля 2020 г. № 11-ФЗ Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» дополнен статьёй 7¹, в силу которой уполномоченный орган осуществляет учёт лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, и формирует список таких лиц, а органы государственной власти, местного самоуправления и государственные внебюджетные фонды используют сведения, содержащиеся в этом списке, для обеспечения реализации социальных и экономических прав лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Тем самым снижаются риски злоупотребления правом на традиционное рыболовство по правилам, установленным для коренных малочисленных народов, со стороны лиц, к ним не относящихся.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 5 июля 2021 г. № 32-П, 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 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» не может рассматриваться как исключаящая 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.

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 постоянного места проживания 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.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении 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 их истолкование в правоприменительной практике (пункт 2).

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.

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.

Вопреки доводам Росрыболовства, Минсельхоза России и Минюста России часть 1 статьи 3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» не исключает распространения гарантий, предусмотренных данным федеральным законом и касающихся возможности ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, на гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу, не проживающего постоянно в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этого народа, но сохраняющего объективно подтверждённую связь с указанными местами, с традиционным образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью соответствующего коренного малочисленного народа, в том числе осуществляющего в указанных местах традиционную хозяйственную деятельность в дополнение к основной деятельности по месту постоянного проживания.

При изложенных обстоятельствах абзац седьмой пункта 2 Регламента подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда 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.

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 300 (трёхсот) рублей согласно чеку-ордеру от 6 июня 2023 г. (операция 4978). 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 Замиралова Виктора Викторовича удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу абзац седьмой 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, 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.

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 Замиралова Виктора Викторовича расходы по уплате государственной пошлины в размере 300 (трёхсот) 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