ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-415

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 2 августа 2023 г.

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

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Хворова Анатолия Павловича о признании частично недействующими подпунктов «б», «в» пункта 17.1, подпункта «б» пункта 17.2, подпунктов «е», «и» пункта 18 Порядка подготовки, принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и внесения в него изменений, утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 ноября 2020 г. № 981,

установил:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) от 27 ноября 2020 г. № 981 (далее также – Приказ) утверждён Порядок подготовки, принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и внесения в него изменений (далее также – Порядок). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 11 декабря 2020 г., регистрационный номер 61406, и размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 14 декабря 2020 г.

Согласно пункту 17.1 Порядка проект лимита добычи охотничьих ресурсов на территории субъекта Российской Федерации видов охотничьих ресурсов, лимит добычи которых утверждается по согласованию с федеральным органом исполнительной власти (далее также – проект лимита),

должен содержать сведения по субъекту Российской Федерации за предыдущий год, в частности: лимит добычи каждого вида охотничьих ресурсов с указанием, при необходимости, количества особей в возрасте до одного года, взрослых особей (самцов с неокостеневшими рогами, самцов во время гона, без подразделения по половому признаку, самцов кабарги), в процентах и особях, в том числе объём добычи охотничьих ресурсов, установленный для ведения охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее также – КМНС) в пределах территорий традиционного природопользования, образованных в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», в особях (подпункт «б»); добыча охотничьих ресурсов, определённая как суммарная добыча охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях, на иных территориях, для которых утверждены квоты добычи, в том числе осуществлённую КМНС на территориях традиционного природопользования, в особях и в процентах (подпункт «в»).

В соответствии с подпунктом «б» пункта 17.2 Порядка проект лимита должен содержать сведения по субъекту Российской Федерации на предстоящий год об устанавливаемом лимите добычи каждого вида охотничьих ресурсов с указанием, при необходимости, количества особей в возрасте до одного года, взрослых особей (самцов с неокостеневшими рогами, самцов во время гона, без подразделения по половому признаку, самцов кабарги), в процентах и особях, в том числе об устанавливаемом объёме добычи каждого вида охотничьих ресурсов для ведения традиционной охоты КМНС на территориях их традиционного природопользования, в особях.

Пунктом 18 Порядка предусмотрено, что к проекту лимита прилагаются проекты устанавливаемых квот добычи каждого вида охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях, на иных территориях, по муниципальным образованиям (районы, округа) субъекта Российской Федерации согласно рекомендуемому образцу приложения 2 к Порядку, в котором указываются в том числе: объём добычи охотничьих ресурсов для ведения традиционной охоты КМНС, установленный в предыдущем году в охотничьем угодье, иной территории, в границах которых находятся территории традиционного природопользования КМНС, в особях (подпункт «е»); объём добычи охотничьих ресурсов для ведения традиционной охоты КМНС, устанавливаемый на период с 1 августа текущего года до 1 августа следующего года в охотничьем угодье, иной территории, в границах которых находятся территории традиционного природопользования КМНС, в особях (подпункт «и»).

Хворов А.П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующими подпунктов «б», «в» пункта 17.1, подпункта «б» пункта 17.2, подпунктов «е», «и» пункта 18 Порядка в части, касающейся установления лимитов и квот

добычи охотничьих ресурсов для ведения охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат части 2 статьи 4, части 1 статьи 9, части 1 статьи 15, части 1 статьи 69 Конституции Российской Федерации, пункту 7 части 1 статьи 12, частям 1, 2 статьи 19 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нарушают его право как представителя коренного малочисленного народа Российской Федерации на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

В обоснование заявленных требований Хворов А.П. указывает, что является вепсом по национальности и относится к числу коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживает на территории Шелтозерского вепсского поселения Республики Карелия, занимается видами традиционной хозяйственной деятельности КМНС. На обращения в Министерство природных ресурсов и экологии Республики Карелия с просьбой установить лимиты и квоты добычи охотничьих ресурсов получил отказ по мотивам отсутствия в Республике Карелия территории традиционного природопользования вепсов. Решением Прионежского районного суда Республики Карелия от 24 мая 2022 г. ему отказано в удовлетворении административного искового заявления о признании незаконным данного отказа. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Карелия от 11 августа 2022 г. и кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18 января 2023 г. указанное решение оставлено без изменения. Считает, что Приказ ограничивает традиционную охоту КМНС, чем ущемляет права КМНС на пользование животным миром.

В письменных возражениях Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации указали, что нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Административный истец Хворов А.П. и его представитель Пажлакова П.А. о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание не явились, просили рассмотреть дело в их отсутствие.

В судебном заседании представители Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новожилова О.В. и Винокуров Ф.В. не признали административный иск.

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

Обсудив доводы административного искового заявления, выслушав возражения представителей Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новожиловой О.В. и Винокурова Ф.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 Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Отношения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов регулируются Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Лимит добычи охотничьих ресурсов в соответствии с частью 3 статьи 24 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» утверждается для каждого субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в срок не позднее 1 августа текущего года на период до 1 августа следующего года. Согласно части 8 данной статьи состав документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов, порядок подготовки, принятия этого документа и внесения в него изменений устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов поименованный федеральный закон относит установление порядка подготовки, принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и внесения изменений в такой документ, а также требований к содержанию и составу такого документа (пункт 8 статьи 32 названного закона).

Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты и самостоятельно принимает порядок подготовки, принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов, внесения в него изменений, а также его состав (пункт 1, подпункт 5.2.85 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации,

утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Порядка соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных полномочий. Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюдён и не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых норм Порядка пункту 7 части 1 статьи 12, частям 1, 2 статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» несостоятельны, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

В силу пункта 7 части 1 статьи 12 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» одним из видов охоты является охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования.

В соответствии со статьёй 19 приведённого федерального закона охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (часть 1).

Данный вид охоты осуществляется свободно в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления и определяемом с учётом лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд, установленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченным

федеральным органом исполнительной власти, то есть не требует получения каких-либо разрешений (часть 2 статьи 19 данного федерального закона, пункт 2 статьи 333^2 Налогового кодекса Российской Федерации и пункт 15 Правил охоты, утверждённых приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № 477).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 г. № 536-р в перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации включён народ вепсы, одним из мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности которого распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р определён Прионежский муниципальный район Республики Карелия (Шокшинское вепсское, Шелтозерное вепсское, Рыборецкое вепсское сельские поселения).

С учётом изложенного к вепсам как коренному малочисленному народу Севера применимы положения вышеуказанных норм законодательства об охоте в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

Одновременно федеральный законодатель закрепил в Федеральном законе «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принципы правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. К их числу относятся, в частности, обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов, сохранение их биологического разнообразия; установление дифференцированного правового режима охотничьих ресурсов с учётом их биологических особенностей, экономического значения, доступности для использования и других факторов; определение объёма добычи охотничьих ресурсов с учётом экологических, социальных и экономических факторов (статья 2). Для этих целей устанавливается лимит добычи охотничьих ресурсов, который утверждается для каждого субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); квота добычи охотничьих ресурсов в отношении каждого закреплённого охотничьего угодья определяется в соответствии с заявками, представленными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения в соответствии с данным федеральным законом (части 3 и 9 статьи 24).

В силу статьи 1 приведённого федерального закона лимит добычи охотничьих ресурсов – это объём допустимой годовой добычи охотничьих ресурсов (пункт 13), квота добычи охотничьих ресурсов – часть лимита добычи охотничьих ресурсов, которая определяется в отношении каждого охотничьего угодья (пункт 14), а охотничьи угодья – территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (пункт 15).

Учёт охотничьих ресурсов и объёмов их изъятия осуществляется в общедоступных охотничьих угодьях и на иных территориях, являющихся средой обитания охотничьих ресурсов, – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (пункт 1 части 5 статьи 36 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Порядок определяет процедуру подготовки, принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов в субъекте Российской Федерации и внесения в него изменений (пункт 1).

Пунктом 4 Порядка предусмотрено, что лимит добычи вида охотничьих ресурсов определяется как сумма квот (объёмов) добычи охотничьих ресурсов (далее – квота добычи), в особях: в охотничьих угодьях; на иных территориях, являющихся средой обитания охотничьих ресурсов, но не являющихся охотничьими угодьями, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения (далее – иная территория).

Квота добычи устанавливается: для каждого закреплённого охотничьего угодья; для каждого общедоступного охотничьего угодья; для каждой иной территории (пункт 5 Порядка).

Перечень случаев, при которых квота добычи каждого вида охотничьих ресурсов не устанавливается, определён пунктом 13 Порядка.

Таким образом, оспариваемым нормативным правовым актом предусмотрена обязанность установления квоты добычи в рамках лимита добычи вида охотничьих ресурсов при условии отсутствия обстоятельств, перечисленных в пункте 13 Порядка.

В пунктах 17.1 и 17.2 Порядка закреплены перечни сведений по субъекту Российской Федерации за предыдущий год и на предстоящий год, которые должны содержать проект лимита добычи охотничьих ресурсов на территории субъекта Российской Федерации видов охотничьих ресурсов, подлежащий согласованию с Минприроды России.

Пункт 18 Порядка предусматривает, что к проекту лимита прилагаются проекты устанавливаемых квот добычи каждого вида охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях, на иных территориях, по муниципальным образованиям (районы, округа) субъекта Российской Федерации, и содержит перечень сведений, которые должны быть в них указаны.

При этом в устанавливаемую уполномоченным органом субъекта Российской Федерации квоту добычи охотничьих ресурсов входит, помимо прочего, планируемое к добыче количество особей в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, необходимое для удовлетворения личных нужд представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающим в местах их традиционного природопользования и традиционной хозяйственной

деятельности, для которых охота является основой существования (пункт 10 Порядка).

Таким образом, Порядком предусмотрен учёт планируемого к добыче количества особей охотничьих ресурсов в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, необходимого для удовлетворения личных нужд представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Оспариваемые нормы Порядка не содержат оснований для отказа в установлении лимитов и квот видов охотничьих ресурсов в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, необходимых для удовлетворения личных нужд представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Доводы административного истца относительно ограничения его прав на осуществление традиционного природопользования в виде охотничьего промысла и получения соответствующей квоты добычи охотничьих ресурсов при отсутствии территории традиционного природопользования коренного малочисленного народа в субъекте Российской Федерации лишены правовых оснований.

В соответствии со статьями 1, 5 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – это особо охраняемые территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Такие территории относятся к особо охраняемым территориям федерального, регионального и местного значения.

Образование территорий традиционного природопользования регионального и местного значения осуществляется решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (соответственно) на основании обращений заинтересованных лиц (статьи 7, 8 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

Данные положения не препятствуют образованию территорий традиционного природопользования в установленном Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» порядке на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Исходя из буквального толкования оспариваемого нормативного правового акта объём добычи охотничьих ресурсов на территории традиционного природопользования в случае её образования в соответствии с Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» подлежит учёту в пределах охотничьих угодий и иных территорий в субъекте Российской Федерации, является их составной частью.

При изложенных обстоятельствах оспариваемые Хворовым А.П. законоположения, будучи направленными на регламентацию отношений в сфере установления лимитов добычи охотничьих ресурсов и определения квоты их добычи для целей обеспечения устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов, сохранение их биологического разнообразия, сами по себе не могут расцениваться как нарушающие права административного истца в указанном им аспекте.

Порядок в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что по результатам рассмотрения административного искового заявления влечёт принятие судом решения об отказе в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Хворова Анатолия Павловича о признании частично недействующими подпунктов «б», «в» пункта 17.1, подпункта «б» пункта 17.2, подпунктов «е», «и» пункта 18 Порядка подготовки, принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и внесения в него изменений, утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 ноября 2020 г. № 981, отказать.

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