



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-807

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 декабря 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.,
Корнелюк Е.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Голофаст Любови Григорьевны о признании частично недействующим перечня районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1049,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1049 «Об утверждении перечня малочисленных народов Севера и перечня районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости» (далее – Постановление № 1049) утверждены перечень малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости (далее – Перечень народов) и перечень районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости (далее также – Перечень районов). Нормативный правовой акт опубликован 5 октября 2015 г. на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru), 12 октября 2015 г. – в «Российской газете», № 229, и Собрании законодательства Российской Федерации, № 41 (часть III), ст. 5660.

Перечень районов действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2019 г. № 448, опубликованного на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 23 апреля 2019 г., в Собрании законодательства Российской Федерации 29 апреля 2019 г., № 17, ст. 2090.

Голофаст Л.Г., по национальности нанайка – представитель коренного малочисленного народа Севера, включённого в Перечень народов, постоянно проживающая в городском округе г. Хабаровск, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим Перечня районов в той мере, в какой данный перечень в системе правового регулирования в целях установления социальной пенсии по старости не учитывает в составе районов проживания коренных малочисленных народов Севера городской округ г. Хабаровск как место традиционного проживания коренного малочисленного народа Севера – нанайцев.

По мнению административного истца, оспариваемый в части акт противоречит статье 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», нарушает право коренных малочисленных народов Севера на социальное обеспечение. Голофаст Л.Г. считает, что предусмотренное в оспариваемом нормативном правовом акте правовое регулирование не соответствует целям установления наиболее благоприятных условий реализации гражданами из числа коренных малочисленных народов Севера права на пенсионное обеспечение, с учётом их постоянного проживания в районах со сложными природно-климатическими условиями, уязвимости традиционного образа жизни.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что решением отделения Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области от 25 февраля 2025 г. № 838 ей отказано в установлении социальной пенсии по старости в связи с тем, что населённый пункт г. Хабаровск Хабаровского края, в котором она проживает, не входит в Перечень районов.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему федеральному законодательству и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

В судебное заседание административный истец Голофаст Л.Г. и её представитель Силькова Е.А., извещённые о времени и месте судебного заседания надлежащим образом, не явились.

Представитель Правительства Российской Федерации Ерохина Ю.В. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административного истца Голофаст Л.Г., возражения представителя Правительства Российской Федерации Ерохиной Ю.В., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 5 которого Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

На момент принятия оспариваемого в части нормативного правового акта аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации были предусмотрены статьёй 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» устанавливает в соответствии с Конституцией Российской Федерации основания возникновения права на пенсию по государственному пенсионному обеспечению и порядок её назначения.

В случаях, предусмотренных названным федеральным законом, Правительство Российской Федерации определяет порядок реализации прав на пенсии по государственному пенсионному обеспечению и условия назначения этих пенсий отдельным категориям граждан (пункт 3 статьи 1).

В соответствии с положениями статьи 11 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины), постоянно проживающие в районах проживания малочисленных народов Севера на день назначения пенсии, имеют

право на социальную пенсию (подпункт 4 пункта 1). Перечень малочисленных народов Севера и перечень районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости утверждаются Правительством Российской Федерации (пункт 6).

Реализуя предоставленные федеральным законом полномочия, Правительство Российской Федерации Постановлением № 1049 утвердило Перечень народов и Перечень районов.

Процедура издания, введения в действие и опубликования нормативного правового акта 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».

Таким образом, нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие, что не оспаривается административным истцом.

Данные обстоятельства ранее также установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 19 июня 2020 г. № АКПИ20-185, от 1 декабря 2021 г. № АКПИ21-804, от 6 декабря 2022 г. № АКПИ22-887, от 4 июля 2023 г. № АКПИ23-400.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемого положения нормативного правового акта статье 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» являются несостоятельными.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» определяет малочисленные народы как 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).

Гарантии их пенсионного обеспечения установлены Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», статьёй 2 которого граждане из числа малочисленных народов Севера были отнесены к нетрудоспособным лицам на льготных условиях – по достижении возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины), в отличие от общего правила, согласно которому нетрудоспособность, дающая право на социальную пенсию, наступает в возрасте 65 и 60 лет.

Как указано выше, подпунктом 4 пункта 1 статьи 11 названного федерального закона право на социальную пенсию имеют постоянно проживающие в Российской Федерации граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и

женщины), постоянно проживающие в районах проживания малочисленных народов Севера на день назначения пенсии.

С вступлением в силу с 1 января 2015 г. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О страховых пенсиях» и «О накопительной пенсии» статья 11 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» была дополнена нормой, предусматривающей полномочие Правительства Российской Федерации утверждать перечень малочисленных народов Севера и перечень районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости, предусмотренной подпунктом 4 пункта 1 данной статьи.

Прав на пенсионное обеспечение по старости предоставляется гражданам из числа малочисленных народов Севера на льготных условиях по достижении ими определённого возраста по причине сложившихся для них неблагоприятных природно-климатических, социально-экономических и демографических обстоятельств, необходимости сохранения и развития соответствующих этносов.

Указанные перечни разработаны исходя из принципа сохранения прав граждан, из числа малочисленных народов Севера на назначение социальной пенсии по старости, закреплённых за ними на основании ранее действовавшего законодательства Российской Федерации.

Такое правовое регулирование направлено на установление наиболее благоприятных условий реализации гражданами из числа коренных малочисленных народов Севера права на пенсионное обеспечение с учётом особенностей их правового статуса, предопределяющих постоянное проживание в местах традиционного расселения предков с осуществлением традиционных видов хозяйственной деятельности, и в равной мере распространяется на всех граждан, относящихся к указанной категории.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255 утверждён Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, которым нанайцы отнесены к коренному малочисленному народу Российской Федерации, проживающему на территории Хабаровского края, Приморского края, Сахалинской области.

Нанайцы вошли также в перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 г. № 536-р.

Постановлением № 1049 в целях установления социальной пенсии по старости нанайцы в качестве малочисленных народов Севера включены в Перечень народов.

Согласно Перечню районов местом проживания малочисленных народов Севера в субъекте Российской Федерации – Хабаровском крае являются: Амурский муниципальный район, Аяно-Майский муниципальный район, Ванинский муниципальный район, Верхнебуреинский муниципальный район, Комсомольский муниципальный район, муниципальный район имени Лазо (село Гвасюги сельского поселения село Гвасюги), Нанайский муниципальный район, Николаевский муниципальный район, Охотский муниципальный район, муниципальный район имени Полины Осипенко, Советско-Гаванский муниципальный район, Солнечный муниципальный район, Тугуро-Чумиканский муниципальный район, Ульчский муниципальный район, Хабаровский муниципальный район (село Сикачи-Алян сельского поселения село Сикачи-Алян, село Петропавловка сельского поселения село Петропавловка, села Улика-Национальное и Улика-Павловка сельского поселения Улика-Национальное).

Городской округ г. Хабаровск, который административный истец указывает как территорию традиционного расселения малочисленных народов Севера, в данный Перечень районов не внесён.

Названный городской округ не был включён и в ранее действовавший перечень районов проживания малочисленных народов Севера, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 1993 г. № 22, утратившим силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 410 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

При этом нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу по сравнению с Перечнем районов, которые возлагали бы на Правительство Российской Федерации обязанность включить указанный городской округ в Перечень районов, не имеется.

Ссылка административного истца на распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р, которым утверждён перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, не может служить основанием для удовлетворения заявленного требования, поскольку данный правовой акт принят во исполнение части 2 статьи 5 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», имеет иной предмет правового регулирования и не подлежит применению при установлении социальной пенсии гражданам из числа малочисленных народов Севера.

Суд принимает во внимание, что действие общей нормы нивелируется специальной нормой в силу применения общеизвестной латинской формулы «специальный закон отменяет общий закон» (*lex specialis derogate generali*).

Федеральный закон «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, хозяйственной деятельности и промыслов и не регулирует правоотношения по пенсионному обеспечению малочисленных народов, так как данные отношения урегулированы специальным законодательством, предусматривающим правила и условия установления социальных пенсий по старости малочисленным народам Севера, а именно подпунктом 4 пункта 1 статьи 11 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», а также Постановлением № 1049.

Кроме того, суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта проверяет его на предмет соответствия иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При изложенных обстоятельствах перечень районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости в субъекте Российской Федерации Хабаровском крае соответствует законодательству Российской Федерации о пенсиях по государственному пенсионному обеспечению и не нарушает права административного истца на социальное обеспечение.

Оспариваемое нормативное положение изложено понятным и доступным образом, отвечает критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при её применении.

Доводы административного истца основаны на неправильном толковании норм материального права, и, по сути, требование сводится к изменению нормативного правового акта в оспариваемой части, то есть включению в него городского округа г. Хабаровск, что недопустимо, поскольку в соответствии с нормами Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» полномочие по утверждению перечня малочисленных народов Севера и перечня районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости относится к дискреционным полномочиям Правительства Российской Федерации.

С учётом того, что Перечень районов в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Голофаст Любови Григорьевны о признании частично недействующим перечня районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1049, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

Е.С. Корнелюк