



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-988

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

18 февраля 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Бугакова О.А.,
Кириллова В.С.

при секретаре
с участием прокурора

Герасимовой А.А.
Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению семейной (родовой) общины коренных малочисленных народов Севера «Мадра» (Чутская), семейной (родовой) общины коренных малочисленных народов Севера «Кунноир» (Взывающий) о признании недействующим Положения о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1488,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1488 (далее также – Постановление) утверждено Положение о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов

Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами (далее также – Положение).

Нормативный правовой акт 22 сентября 2020 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 28 сентября 2020 г. опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации.

Положение определяет порядок возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами (далее также соответственно – хозяйствующие субъекты, малочисленные народы, убытки) (пункт 1).

Пунктом 2 Положения установлено, что возмещение убытков осуществляется на основании соглашений о возмещении убытков, заключаемых хозяйствующими субъектами и советами представителей малочисленных народов, созданными на общественных началах в соответствии с пунктом 8 статьи 6 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ) при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации для защиты прав и законных интересов малочисленных народов (далее соответственно – стороны, соглашения) (абзац первый). Допускается заключение одного соглашения с несколькими хозяйствующими субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность в пределах одной территории, на которой проживают малочисленные народы (абзац второй).

В пределах одной территории, на которой проживают малочисленные народы, в течение срока осуществления хозяйственной деятельности с одним хозяйствующим субъектом может быть заключено только одно соглашение (пункт 3 Положения).

Также Положением закреплено, что по согласованию сторон в соглашение могут быть включены положения о возмещении вреда, причиненного личности и имуществу граждан, относящихся к малочисленным народам, имуществу объединений малочисленных народов, возмещении реального ущерба и упущенной выгоды (пункт 4). Соглашение заключается по инициативе одной из сторон (пункт 5). Предложение о заключении соглашения, направленное хозяйствующим субъектом, должно содержать сведения о лице (лицах), уполномоченном представлять интересы хозяйствующего субъекта при подготовке и подписании соглашения (пункт 6). Проект соглашения подготавливается одной из сторон по согласованию сторон либо может быть

направлен одновременно с предложением о заключении соглашения (пункт 7). В целях подготовки проекта соглашения, стороны вправе привлекать для выполнения исследовательских и экспертных работ научные и иные организации, ученых и специалистов (пункт 8). Сторона, направившая предложение о заключении соглашения, информирует об этом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором создан совет представителей малочисленных народов (пункт 9). Проект соглашения подлежит общественному обсуждению в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) (пункт 10).

В соответствии с пунктом 11 Положения по результатам общественного обсуждения проекта соглашения организатор общественного обсуждения не позднее 10 календарных дней со дня окончания общественного обсуждения подготавливает сводку поступивших замечаний и предложений к проекту соглашения, которая направляется сторонам на рассмотрение (абзац первый). Поступившие в ходе общественного обсуждения замечания и предложения к проекту соглашения подлежат обязательному рассмотрению сторонами (абзац второй).

По итогам рассмотрения поступивших в ходе общественного обсуждения замечаний и предложений к проекту соглашения стороны готовят и направляют в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором создан совет представителей малочисленных народов, сводку учета поступивших замечаний и предложений к проекту соглашения, содержащую информацию о принятых по итогам их рассмотрения решениях и мотивах принятия таких решений (пункт 12 Положения).

Совет представителей малочисленных народов информирует орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором создан совет представителей малочисленных народов, о заключении соглашения не позднее 5 дней со дня заключения соглашения (пункт 13 Положения).

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором создан совет представителей малочисленных народов, публикует (обнародует) соглашение и указанную в пункте 12 Положения сводку посредством размещения на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (пункт 14 Положения).

Семейная (родовая) община коренных малочисленных народов Севера «Мадра» (Чутская) и семейная (родовая) община коренных малочисленных народов Севера «Кунноир» (Взывающий) (далее также – Общины) обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании недействующими приведенных норм Положения, полагая, что они противоречат статье 1, пункту 1 статьи 11, статьям 12, 15, 21, 22, 48, 49, 53 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), статье 5 Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – Федеральный

закон № 104-ФЗ), пункту 1 статьи 261 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), поскольку предусматривают решение вопросов возмещения убытков, причиненных физическим лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, и конкретным объединениям коренных малочисленных народов (в частности, юридическим лицам, созданным в форме общин коренных малочисленных народов в соответствии с Федеральным законом № 104-ФЗ), не самими этими лицами, а советом представителей малочисленных народов, который создается и действует на общественных, а не на гражданско-правовых началах представительства. Также считают, что оспариваемые нормы содержат коррупциогенные факторы.

В обоснование требования административные истцы указали, что в соответствии со своими уставами осуществляют традиционные виды хозяйственной деятельности (охота, рыболовство, оленеводство, сбор дикоросов) в местах своего традиционного проживания Эвенкийского муниципального района Красноярского края. По территории традиционного проживания Общин проходит магистральный нефтепровод федерального значения, включающий в себя непосредственно сам нефтепровод, вдольтрассовый проезд (автомобильную дорогу), линии связи и электропередач. В соответствии с действующим законодательством установлены охранные зоны нефтепровода, предполагающие введение ограничений на использование территорий. Размещение и эксплуатация нефтепровода на территориях мест постоянного проживания Общин сопряжена с нанесением ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов, объединенных в Общины. На основании Положения Общины были исключены из переговорного процесса по возмещению убытков с указанием на то, что соответствующее соглашение будет заключено с советом представителей малочисленных народов, которому они каких-либо полномочий на представление интересов не давали. Проект соглашения подготовлен без участия Общин, в связи с чем они лишены возможности ознакомиться с результатами исчисления размера причиненных им убытков, представить свои замечания и предложения. В последствии проект против их воли был вынесен на общественное обсуждение.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству по делам национальностей (поручение от 12 января 2026 г. № ДГ-П11-27). Федеральное агентство по делам национальностей просило в письменных возражениях на административный иск отказать в удовлетворении заявленного требования и указало, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, утвержденное им Положение соответствует нормативным и не нарушает прав и законных интересов административных истцов.

Представители административных истцов Каплин Н.С. и Якимов В.Е. в судебном заседании поддержали заявленное требование, просили его удовлетворить.

В судебном заседании представители Правительства Российской Федерации Котова А.В. и Огуречникова С.В. поддержали правовую позицию, изложенную в письменных возражениях, просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., заслушав объяснения представителей сторон, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает 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).

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на дату принятия оспариваемого нормативного правового акта содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Концепцией устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2025 г. № 1161-р, предусмотрено, что достижение одной из ее целей «сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» осуществляется в том числе по направлению возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания (подпункт «д» пункта 37).

Правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов устанавливает Федеральный закон № 82-ФЗ.

В целях урегулирования порядка возмещения убытков от хозяйственной деятельности организаций в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, перечень которых утвержден распоряжением

Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р, Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» пункт 8 части 1, пункт 3 части 2 статьи 8 Федерального закона № 82-ФЗ дополнены указанием на то, что малочисленные народы, объединения малочисленных народов, лица, относящиеся к малочисленным народам, в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Этим же федеральным законом Федеральный закон № 82-ФЗ дополнен пунктом 3 части 2 статьи 5, которым к полномочиям Правительства Российской Федерации в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов отнесено утверждение порядка возмещения убытков, причиненных малочисленным народам, объединениям малочисленных народов, лицам, относящимся к малочисленным народам, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Реализуя предоставленные федеральным законом полномочия, Правительство Российской Федерации постановлением от 18 сентября 2020 г. № 1488 утвердило Положение, определяющее порядок возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Постановления 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».

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции.

Согласно пункту 4 статьи 33 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) одним из основных полномочий высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации

Федерации является осуществление мер по защите прав коренных малочисленных народов.

Пунктом 103 части 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов организации и обеспечения защиты прав, исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Федеральный закон № 82-ФЗ в статье 6 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов отнес создание на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации советов представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов (пункт 8).

Этот же федеральный закон в части 1 статьи 8 закрепил право малочисленных народов, объединений малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 7).

В части 2 статьи 8 данный федеральный закон закрепил право лиц, относящихся к малочисленным народам, в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов участвовать в формировании и деятельности советов представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 2).

Из приведенных норм федеральных законов следует, что федеральный законодатель, наделив органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом на создание на общественных началах советов представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов малочисленных народов, предусмотрел право малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, делегировать уполномоченных представителей и соответственно участвовать в формировании и деятельности указанных советов представителей.

Правительство Российской Федерации, реализуя дискреционные полномочия, предоставленные федеральным законодателем, наделило советы представителей малочисленных народов полномочием по решению вопросов возмещения убытков, причиненных малочисленным народам, объединениям малочисленных народов, лицам, относящимся к малочисленным народам, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, закрепив в пункте 2 Положения, что возмещение

убытков осуществляется на основании соглашений, заключаемых хозяйствующими субъектами и советами представителей малочисленных народов.

Данное правовое регулирование в полной мере согласуется с приведенными нормами федеральных законов и не ограничивает прав и законных интересов малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, поскольку предусматривает непосредственное их участие в названных советах путем направления своих представителей и соответственно участия в их формировании и деятельности.

В этих целях пунктами 10, 12 и 14 Положения предусмотрено общественное обсуждение проекта соглашения в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 212-ФЗ, и опубликование (обнародование) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором создан совет представителей малочисленных народов, на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» соглашения и сводки учета поступивших замечаний и предложений к проекту соглашения, содержащей информацию о принятых по итогам их рассмотрения решениях и мотивах принятия таких решений.

В связи с этим не могут быть признаны обоснованными доводы административных истцов о том, что проект соглашения подготавливается без участия общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и тем самым лишает их возможности ознакомиться с результатами исчисления размера причиненных им убытков, представить свои замечания и предложения.

Утверждение административных истцов о несоответствии Положения Федеральному закону № 104-ФЗ, отдельным положениям ГК РФ и НК РФ основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Установив право малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, федеральный законодатель наделил Правительство Российской Федерации полномочиями определить порядок их возмещения, тем самым установив особый порядок правового регулирования по возмещению этих убытков, придав им публичный характер.

Федеральный закон № 104-ФЗ, устанавливающий общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяющий правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления, в статье 5 закрепил принципы организации и предмет деятельности общин малочисленных народов,

к которым отнес: равенство общин малочисленных народов перед законом вне зависимости от видов их деятельности и количества членов общины малочисленных народов; добровольность, равноправие, самоуправление и законность; свободу в определении своей внутренней структуры, форм и методов своей деятельности; гласность.

При этом в пункте 4 статьи 7 данный федеральный закон, определяя взаимоотношения общин малочисленных народов с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями всех форм собственности и физическими лицами, закрепил право общин на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности и физическими лицами, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 420 ГК РФ установлено, что договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

Исходя из правовой природы спорных правоотношений приведенные в абзаце втором пункта 2 и пункте 3 Положения требования о заключении одного соглашения с несколькими хозяйствующими субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность в пределах одной территории, на которой проживают малочисленные народы, а также о том, что в пределах одной территории, на которой проживают малочисленные народы, в течение срока осуществления хозяйственной деятельности с одним хозяйствующим субъектом может быть заключено только одно соглашение, в полной мере согласуются с приведенными нормами федеральных законов и ГК РФ.

Пункт 4 Положения, закрепляющий норму о возможности включения в соглашение положений о возмещении вреда, причиненного личности и имуществу граждан, относящихся к малочисленным народам, имуществу объединений малочисленных народов, возмещении реального ущерба и упущенной выгоды, в полной мере соответствует требованию свободы договора, приведенному в статье 421 ГК РФ, и гарантирует соблюдение прав и законных интересов малочисленных народов в ходе реализации данных правоотношений.

Пункты 5–9 Положения, предоставляющие любой из сторон право выступить с инициативой заключить соглашение, подготовить и направить проект соглашения, привлечь для выполнения исследовательских и экспертных работ научные и иные организации, ученых и специалистов в целях подготовки проекта соглашения, устанавливающие обязанность указания сведений о лице (лицах), уполномоченном представлять интересы хозяйствующего субъекта при подготовке и подписании соглашения, и информирования органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором создан совет представителей малочисленных народов, о направлении предложения о заключении соглашения, также согласуются с приведенными нормами действующего законодательства, в том числе гражданского.

Установленные Положением специальные требования к порядку возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, вопреки утверждениям административных истцов не создают преимуществ конкретным лицам, а направлены, прежде всего, на соблюдение прав и законных интересов коренных малочисленных народов, объединений коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания хозяйствующими субъектами.

По существу, требования административных истцов сводятся к изменению оспариваемого акта и определению иных (целесообразных, с их точки зрения) специальных требований к участникам спорных правоотношений, что недопустимо, поскольку федеральным законодателем полномочия по установлению особенностей порядка возмещения убытков, причиненных малочисленным народам, объединениям малочисленных народов, лицам, относящимся к малочисленным народам, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, отнесены к дискреционным полномочиям Правительства Российской Федерации. Иное повлекло бы неизбежность вмешательства в целесообразность принимаемых решений.

С учетом изложенного суд приходит к выводу, что оспариваемый акт, принятый полномочным органом государственной власти в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административных истцов не нарушает и не создает препятствий к их реализации, в связи с чем административное исковое заявление не подлежит удовлетворению на основании пункта 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:

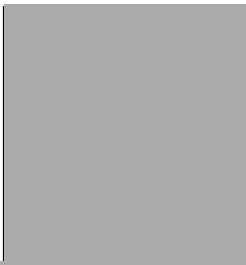
в удовлетворении административного искового заявления семейной (родовой) общины коренных малочисленных народов Севера «Мадра» (Чутская), семейной (родовой) общины коренных малочисленных народов Севера «Кушноир» (Взывающий) о признании недействующим Положения о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации

хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1488, отказать.

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

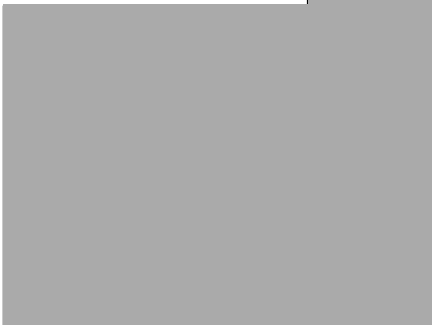
Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

О.А. Бугаков



В.С. Кириллов