



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-928

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

27 января 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда

Российской Федерации

при секретаре

с участием прокурора

Кириллова В.С.

Вознесенской Н.Г.

Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича о признании частично недействующими пунктов 2.14 и 3.26 Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15 февраля 2018 г. № 57,

установил:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15 февраля 2018 г. № 57 (далее также – Приказ) утверждён Административный регламент предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда (далее также – Административный регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 18 апреля 2018 г., регистрационный номер 50819, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 19 апреля 2018 г.

Согласно пункту 2.14 Административного регламента основаниями для отказа в предоставлении государственной услуги являются: непредставление документов, указанных в пункте 2.7 Административного регламента; представление документов с нарушением требований пункта 2.7 Административного регламента. Отказ в предоставлении государственной услуги не является препятствием для повторной подачи документов, необходимых для её предоставления.

Пунктом 3.26 Административного регламента предусмотрено, что отрицательное заключение, подготовленное экспертной комиссией, содержит выводы: о несоответствии предусмотренных проектом освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов целям и видам использования лесов, лесохозяйственному регламенту лесничества, лесопарка, лесному плану субъекта Российской Федерации и законодательству Российской Федерации; о несоответствии требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к составу проекта освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, порядку его разработки и внесения в него изменений; о необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении (абзацы пятый – восьмой).

Берг О.В., являющийся арендатором лесного участка, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением (с учётом уточнённого административного искового заявления от 19 января 2026 г.) о признании не действующими пункта 2.14 и пункта 3.26 (ошибочно указанного в заявлении от 19 января 2026 г. как пункт 2.36) в части утверждения отрицательного заключения, подготовленного экспертной комиссией, содержащего вывод о несоответствии требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к составу проекта освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, порядку его разработки и внесения в него изменений (абзац седьмой), ссылаясь на то, что они противоречат части 9 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», во взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами, включая Порядок проведения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, утверждённый приказом Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 513.

По мнению административного истца, оспариваемые положения противоречат указанному положению закона, поскольку не предусматривают отказов в предоставлении государственной услуги «Государственная экспертиза проекта освоения лесов» и не содержат основания для утверждения отрицательного заключения. Полагает, что пункт 3.26 Административного регламента в оспариваемой части также не отвечает критерию определённости правовой нормы.

В письменных возражениях Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) и Министерство юстиции Российской Федерации указали, что нормативный

правовой акт принят 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 Берг О.В., извещенный о месте и времени судебного разбирательства, в судебное заседание не явился, представив письменные объяснения и возражения.

Представитель Минприроды России Новожилова О.В. возражала против удовлетворения административного иска.

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

Обсудив доводы административного истца Берга О.В., выслушав возражения представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новожиловой О.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 Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее – органы местного самоуправления), регулируются Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (часть 1 статьи 1).

По смыслу пункта 1 статьи 2 данного федерального закона под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, понимается деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по

запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административным регламентом - нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, разработка проекта которого осуществляется органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу (пункт 4 статьи 2, часть 1 статьи 12, часть 1 статьи 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

На момент принятия оспариваемого в части нормативного правового акта порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг регулировался Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 и утратившими силу 1 декабря 2021 г. в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

Согласно пункту 1 названных правил регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделённых в соответствии с федеральным законом полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами, предоставляющими государственные услуги, в процессе предоставления государственной услуги в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Пунктом 1 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей на момент издания Приказа, предусматривалось, что к числу полномочий в области лесных отношений, переданных Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов.

В действующей редакции названного кодекса передача соответствующих полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации закреплена в пункте 9 части 1 статьи 83.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 указанной статьи полномочий, в том числе административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий, а также обязательные для исполнения методические и инструктивные материалы об осуществлении таких полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 8 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей на момент издания Приказа).

В соответствии с пунктом 1, подпунктом 5.2.133 пункта 5.2 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений, уполномоченным на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимать нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, в том числе административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий.

Минприроды России, реализуя предоставленные полномочия, утвердило Административный регламент, который устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений при предоставлении государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Административный регламент, 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.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных полномочий. Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден.

Указанные обстоятельства административным истцом не оспариваются, а также ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2022 г. № АКПИ22-809.

Доводы административного истца о том, что оспариваемые положения Административного регламента противоречат части 9 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Порядку проведения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Согласно части 1 статьи 88 Лесного кодекса Российской Федерации лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, а также лица, использующие леса на основании сервитута или установленного в целях, предусмотренных статьёй 39³⁷ Земельного кодекса Российской Федерации, публичного сервитута, составляют проект освоения лесов в соответствии со статьёй 12 Лесного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 89 Лесного кодекса Российской Федерации проект освоения лесов подлежит государственной или муниципальной экспертизе в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Порядок проведения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов утверждён приказом Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 513 «Об утверждении Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов» (далее – Порядок).

Порядок разработан в соответствии со статьёй 89 Лесного кодекса Российской Федерации и устанавливает требования к проведению государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов (пункт 1 Порядка).

Пунктом 2 Порядка предусмотрено, что государственная или муниципальная экспертиза проекта освоения лесов (далее также – экспертиза) проводится органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с принятыми административными регламентами предоставления государственной и муниципальной услуг на основании заявления, указанного в пункте 5 Порядка, в пределах полномочий в соответствии со статьями 81–84 Лесного кодекса Российской Федерации.

Целью экспертизы является оценка соответствия проекта освоения лесов нормам законодательства Российской Федерации, целям и видам освоения лесов, предусмотренным проектом освоения лесов, договору аренды лесного

участка, условиям права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком, соглашению об установлении сервитута, соглашению об осуществлении публичного сервитута, лесохозяйственному регламенту лесничества, лесному плану субъекта Российской Федерации (абзац первый пункта 3 Порядка).

Положительное заключение экспертизы оформляется в случае соответствия проекта освоения лесов нормам законодательства Российской Федерации, регулирующего лесные отношения, соответствия мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов целям и видам освоения лесов, предусмотренных проектом освоения лесов, договору аренды лесного участка, условиям права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком, соглашению об установлении сервитута, соглашению об осуществлении публичного сервитута, лесохозяйственному регламенту лесничества, лесному плану субъекта Российской Федерации (пункт 10 Порядка).

Пунктом 10.1 Порядка предусмотрено, что отрицательное заключение экспертизы оформляется в случае несоответствия проекта освоения лесов вышеуказанным требованиям и должно содержать указание на конкретные положения, противоречащие законодательству Российской Федерации, а также положения, не соответствующие целям и видам освоения лесов, договору аренды лесного участка, условиям права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком, соглашению об установлении сервитута, соглашению об осуществлении публичного сервитута, лесохозяйственному регламенту лесничества, лесному плану субъекта Российской Федерации, а также содержать указание о необходимости соответствующей доработки.

Пункты 10 и 10.1 Порядка устанавливают виды результатов оказания государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, что соотносится с пунктом 3.24 Административного регламента.

Следует отметить, что Порядок и Административный регламент устанавливают процедуру и результат проведения государственной или муниципальной экспертизы.

Согласно части 9 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» исчерпывающие перечни оснований для приостановления предоставления государственной или муниципальной услуги или отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги устанавливаются федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Пунктом 2.14 Административного регламента во исполнение приведённого законоположения установлены исчерпывающие основания для отказа в предоставлении государственной услуги.

Федерального закона или иного акта, имеющего большую юридическую силу, регулирующего отношения, связанные с предметом правового регулирования оспариваемых пунктов Административного регламента, и которому бы противоречили оспариваемые нормативные положения, не имеется.

Отсутствуют основания полагать, что пункты 2.14 и 3.26 Административного регламента не отвечают критерию правовой определённости.

Согласно пункту 3.20 Административного регламента при выявлении в ходе государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, замечаний по оформлению проекта освоения лесов он возвращается заявителю для устранения замечаний в течение двух рабочих дней со дня принятия решения о возврате. Срок устранения замечаний составляет пять рабочих дней. В проекте освоения лесов делается отметка о его возвращении для устранения замечаний и отметка о принятии на повторное рассмотрение.

Пунктом 3.26 Административного регламента в оспариваемой части предусмотрено, что отрицательное заключение, подготовленное экспертной комиссией, может содержать в том числе вывод о несоответствии требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к составу проекта освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, порядку его разработки и внесения в него изменений.

В случае представления проекта освоения лесов на экспертизу с нарушением установленных требований к форме документа такой проект освоения лесов подлежит возврату заявителю для устранения замечаний. Неустранение таких замечаний является основанием для подготовки экспертной комиссией отрицательного заключения экспертизы как одного из видов результата оказания государственной услуги.

Оспариваемый пункт 3.26 Административного регламента по своему содержанию регулирует результат оказанной услуги и имеет иной предмет правового регулирования в отличие от части 9 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», которая предусматривает основания для отказа в предоставлении такой услуги.

Доводы административного истца фактически касаются вопроса о целесообразности существующего правового регулирования, который суды не вправе обсуждать, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (подпункт «а» пункта 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

При изложенных обстоятельствах оспариваемые нормативные положения соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую

юридическую силу, не нарушают прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Берга Олега Викторовича о признании частично недействующими пунктов 2.14 и 3.26 Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15 февраля 2018 г. № 57, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов