



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-59

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 мая 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зинченко И.Н.,  
Горчаковой Е.В.,  
Тютин Д.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Берга О.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2026 г. по делу № АКПИ25-928, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Олесько Б.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры

Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) приказом от 15 февраля 2018 г. № 57 (далее – Приказ) утвердило 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 – Административный регламент).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 18 апреля 2018 г., № 50819, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 19 апреля 2018 г.

В соответствии с пунктом 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.

Согласно пункту 3.26 Административного регламента 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 о признании не действующими пункта 2.14 и пункта 3.26 в части, допускающей утверждение 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). В обоснование административного иска Берг О.В. сослался на противоречие оспариваемых

положений требованиям части 9 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг), Порядка проведения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, утверждённого приказом Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 513 (далее – Порядок), как не предусматривающим отказ в предоставлении государственной услуги «Государственная экспертиза проекта освоения лесов» и не допускающим возможности утверждения отрицательного заключения государственной экспертизы проекта освоения лесов по основанию его несоответствия требованиям, предъявляемым к форме такого документа, при условии, что ранее проект освоения лесов возвращался заявителю для устранения имеющихся недостатков и эти недостатки не были им устранены. Кроме того, Берг О.В. полагает, что пункт 3.26 Административного регламента в оспариваемой части не отвечает критерию определённости правовой нормы.

Минприроды России и Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Приказ 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.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления Бергу О.В. отказано.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней Берг О.В., повторяя доводы административного искового заявления, не соглашается с решением суда первой инстанции, просит его отменить, как незаконное, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минприроды России просит в её удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального и процессуального права.

Минюст России также представил возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по настоящему делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу без участия своего представителя.

Административный истец Берг О.В. в суд апелляционной инстанции не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

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 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг).

Проанализировав содержание пункта 1 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей на день издания Приказа, пункта 9 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, пункта 1 и подпункта 5.2.133 пункта 5.2 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, положений Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, действовавших до 1 декабря 2021 г., а также Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228, 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», Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Административный регламент утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных полномочий, процедура принятия оспариваемого в части нормативного правового акта, правила введения его в действие соблюдены.

Данный вывод суда ранее был подтверждён вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2022 г. № АКПИ22-809.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Бергу О.В. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемых пунктов Административного регламента отсутствует.

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 публичного сервитута, составляют проект освоения лесов в соответствии со статьёй 12 данного кодекса.

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

Пунктом 2 Порядка, устанавливающего требования к проведению государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, предусмотрено, что государственная или муниципальная экспертиза проекта освоения лесов (далее также – экспертиза проекта освоения лесов, 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).

Результат экспертизы оформляется в виде заключения, утверждаемого органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах полномочий в соответствии со статьями 81–84 Лесного кодекса Российской Федерации. Заключение Экспертизы может быть положительным либо отрицательным (пункт 9 Порядка).

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, устанавливаются Административным регламентом (пункт 1.1 данного документа), который в пункте 3.18 закрепляет, что основанием для начала административной процедуры является передача ответственным за предоставление государственной услуги представленных документов членам экспертной комиссии.

При выявлении в ходе экспертизы 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 (пункт 3.20 Административного регламента).

Закреплённая в пунктах 2.14 и 3.26 Административного регламента процедура, при которой в случае предоставления проекта освоения лесов на экспертизу с нарушением установленных требований к форме документа такой проект освоения лесов подлежит возврату заявителю для устранения замечаний, а неустранение замечаний будет являться основанием для подготовки экспертной комиссией отрицательного заключения экспертизы как одного из видов результата оказания государственной услуги, какому – либо федеральному закону или иному акту, имеющим большую юридическую силу, регулирующим рассматриваемые правоотношения, не противоречит.

Следует согласиться с выводом суда первой инстанции о несостоятельности довода Берга О.В. о противоречии оспариваемых положений требованиям части 9 статьи 7 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, как основанного на неправильном толковании материального права.

Согласно указанной выше правовой норме 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.

При этом отказ в предоставлении государственной услуги не является препятствием для повторной подачи документов, необходимых для её предоставления.

Пункт 3.26 Административного регламента, определяющий результат исполнения административной процедуры, вопреки утверждению административного истца, не может противоречить части 9 статьи 7 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, поскольку данная норма закона имеет иной предмет правового регулирования – предусматривает основания для отказа в предоставлении названных услуг.

В свою очередь, отрицательное заключение экспертизы не является отказом в предоставлении государственной услуги, а представляет собой один из двух возможных результатов её предоставления (положительное или отрицательное заключение).

Ссылка Берга О.В. на противоречие оспариваемых норм Порядку несостоятельна, поскольку Порядок и Административный регламент имеют равную юридическую силу. Кроме того, Порядок предусматривает возможность возвращения проекта освоения лесов лесопользователю для устранения недостатков в содержании и (или) оформлении (пункт 7.2 Порядка) и оформление отрицательного заключения экспертизы, в том числе, в случае несоответствия проекта освоения лесов нормам законодательства, регулирующего лесные отношения (пункт 10.1 Порядка).

Содержание оспариваемых положений не допускает какой-либо неясности, двусмысленности, отвечает общеправовому критерию формальной определённости и не предполагает неоднозначного толкования при их применении, в связи с чем довод в апелляционной жалобе об имеющей в них место правовой неопределённости несостоятелен.

Как правильно указано судом в решении, доводы административного истца фактически касаются вопроса о целесообразности существующего правового регулирования.

Вместе с тем при разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права, а вопросы о целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункты 2.14 и 3.26 Административного регламента в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Бергу О.В. в удовлетворении заявленного требования.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности оспариваемых пунктов Административного регламента, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения суда первой инстанции в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Берга Олега Викторовича – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

Д.В. Тютин